England, das Selfgovernment und die Deutsche Selbstverwaltung

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

Walter Jäger
Gerichtsreferendar
aus Wiesbaden

Marburg 1939

Dissertationsdruckerei F. W. Kalbfleisch, Gelnhausen

Als Dissertation von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät angenommen am 22. April 1939.

Berichterstatter: Dozent Dr. iur. habil., Dr. phil. E. Becker.

Mitberichterstatter: Professor Dr. iur., Dr. phil., D., J. V. Bredt.

Meinen lieben Eltern

in Dankbarkeit gewidmet!

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhaltsübersicht.

Schrifttumsangabe.

Amos, Maurice: Wie England regiert wird, 1936.

Berlinische Monatsschrift, Band VII, Jahrgang 1786.

Bornhak, Conrad: Geschichte des Preußischen Verwaltungsrechts, 3 Bände, 1884—1886.

Botzenhart, Erich: Die Staats- und Reformideen des Freiherrn vom Stein, 1927.

Brauchitsch, Max v.: Die Organisationsgesetze der inneren Verwaltung, Materialien, Band I—III.

Braune, Frieda: Edmund Burke in Deutschland, i. Heidelberger Abhandlungen zur mittleren und neueren Geschichte, Heft 50, 1917.

Burke, Edmund: Reflections on the French Revolution, 1793.

Busse, Martin: Die Selbstverwaltung im Reichsnährstand, i. Deutsche Rechtswissenschaft, 1938, Band 3.

Finer, Herman: Die neuesten Entwicklungstendenzen in der englischen Lokalverwaltung, i. Jahrb. d. öff. Rechts, 1928, Band 16.

Fischel, E.: Die Verfassung Englands, Berlin 1864.

Frick, Wilhelm: Rede während der kommunalwissenschaftlichen Woche, i. Der Gemeindetag 1936.

Gneist, Rudolf v.: Geist und heutige Gestalt der englischen Kommunalverfassung oder des Selfgovernments, 1863.

Die preußische Kreisordnung, Berlin 1869.

Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, 1869.

Selfgovernment, Kommunalverfassung und Verwaltungsgerichte in England, Berlin 1871.

Englische Verfassungsgeschichte, 1882.

Das englische Parlament in tausendjährigen Wandlungen, 1886.

Goetz, Harry: Selfgovernment, Localgovernment, Selbstverwaltung, i. Jahrb. f. Kommunalwissenschaft, 1935 Bd. II.

Harris, G. Montagu: Staat und Kommunen im heutigen England, i. Reichsverwaltungsblatt 1929, S. 375.

Gemeindliche Selbstverwaltung unter Hitler, i. der Zeitschrift Local Government Administration, 1935.

Hatschek, Julius: Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung, i. Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen, 1898, Bd. II.

Englisches Staatsrecht, 2 Bände, 1906.

Helfritz, Hans: Grundriß des preußischen Kommunalrechts, Berlin, 1927.

Hensel, Albert: Kommunalrecht und Kommunalpolitik in Deutschland, Jedermannsbücherei, Breslau 1928.

Jeserich, Kurt: Internationale Entwicklungstendenzen in der Gemeindepolitik, i. Jahrb. f. Kommunalwissenschaft, 1937, Bd. II.

Koellreutter, Otto: Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsprechung im modernen England, 1912.

Der englische Staat der Gegenwart und das britische Weltreich, Breslau 1930.

Küchenhoff-Berger: Deutsche Gemeindeordnung, Berlin 1935.

Lehmann, Max: Ursprung der Preußischen Städteordnung von 1808, i. Preußische Jahrbücher, 1893.

Freiherr vom Stein, II. Teil: Die Reform 1807—1808, III. Teil: Nach der Reform, 1808—1831, Leipzig 1903 bis 1905.

Leyden, v.: Englische Selbstverwaltung, 1929.

Luther-Mitzlaff-Stein: Die Zukunftsaufgaben der deutschen Städte, 1922.

Markull: Ausländische Stimmen zur Deutschen Gemeindeordnung, i. Deutsche Verwaltung 1936.

Montesquieu, Charles de: De l'esprit des lois, I. Band, Genf 1749.

Meier, Ernst: Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg, Leipzig 1881.

Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung im 19. Jahrhundert, 1908.

Pagenkopf, Hans: Die dezentralisierte Selbstverwaltung, i. Jahrb. f. Kommunalwissenschaft, 1934, Bd. II.

Parisius: Artikel i. Deutsche Verwaltung 1935, S. 215. „Die Kommunalaufsicht nach der neuen Gemeindeordnung".

Pertz, G. H.: Das Leben des Ministers Freiherr vom Stein, Band I, II, V und VI, 1849.

Peters, Hans: Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen. 1926.

Petersilie, E.: Entstehung und Bedeutung der Preußischen Städteordnung, Eine Festschrift zum 19. Nov. 1908. Leipzig 1908.

Poschinger, v.: Fürst Bismarck und die Parlamentarier, 2 Bände, 1847—1879, 1895.

Redlich, Josef: Englische Lokalverwaltung, Leipzig 1901.

Ritter, Gerhard: Die Staatsanschauung des Freiherrn vom Stein, Ihr Wesen und ihre Wurzeln, 1931.

Schmoller, Gustav: Deutsches Städtewesen in älterer Zeit, Bonn 1922.

Schoen, Paul: Das Recht der Kommunalverbände in Preußen, Leipzig 1897.

Schöne: Kreiskommunale Verfassungsfragen, i. Der Gemeindetag 1936.

Schröder, Richard und Künßberg, Eberhard Freiher v.: Lehrbuch der deutschen Rechtsgeschichte, 2 Bände, Leipzig 1919 und 1922.

Schüle, Adolf: Staat und Selbstverwaltung in England, i. Beiträge z. ausl. öff. Recht u. Völkerrecht, XX, 1933.

Schultzenstein: Rudolf von Gneist, i. Meister des Rechts.

Schuster, Ernst: Zum Stand der Lehre von der englischen Lokalverwaltung, i. Archiv f. öff. Recht, Band 19, 1905.

Schwerin, Freiherr Claudius v.: Germanische Rechtsgeschichte, 1936.
Grundzüge der deutschen Rechtsgeschichte.

Steinbach, Franz und Becker, Erich: Geschichtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, i. Rheinischen Archiv, Band XX, 1932.

Stier-Somlo: Handbuch des kommunalen Verfassungsrechts in Preußen, 1928.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des (preußischen) Abgeordnetenhauses, Band III, 1872.

Vincke, Freiherr v.: Darstellung der inneren Verwaltung Großbritanniens, Berlin 1815.

Wallace, Daniel Duncan: The Government of England, 2. Aufl. London und New York.

Weniger: Rehberg und Stein, i. Niedersächsischen Jahrbuch, 1925, II. Band.

Zöllner, Friedrich Albert: Aufstieg der englischen Exekutive, Kölner Dissertation, Berlin 1936.

Zycha, Adolf: Deutsche Rechtsgeschichte der Neuzeit, Weimar 1937.

Einleitung.

Die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 ist vor allem deshalb als Staatsgrundgesetz von so großer Bedeutung für die Neugestaltung des Reiches, weil in ihr die Selbstverwaltung als politische Institution eine Ausgestaltung erfahren hat, die sie als ein besonders wirksames Mittel zur Erhaltung und Förderung der Volksgemeinschaft erscheinen läßt.

Es ist mithin auch verständlich, wenn die Neugestaltung der deutschen gemeindlichen Selbstverwaltung Gegenstand lebhafter Erörterungen geworden ist. Es sind hierzu mancherlei Meinungen nicht nur im Inland, sondern gerade auch im Ausland laut geworden. Soweit diese Stimmen aus England, dem Land, das seit Gneists Werken als das klassische der Selbstverwaltung genannt wird, kommen, haben wir ihnen unsere besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Ist doch das Interesse, das heute wieder englischerseits dem deutschen Staatswesen im allgemeinen und der deutschen Selbstverwaltung im besonderen dargebracht wird, ein wechselseitiges. Wir haben oft unsere Blicke nach England gerichtet, und das englische Staats- und Verwaltungswesen ist wie kein anderes in der deutschen Verwaltungsrechtsliteratur und Verwaltungspraxis gewürdigt und beachtet worden.

So fühlen wir auch heute uns wieder verpflichtet, gerade zu der englischen Auffassung und Einstellung gegenüber der Ausgestaltung der Selbstverwaltung im neuen deutschen Gemeinderecht Stellung zu nehmen. Zu einer solchen Aufgabe erscheint aber eine Gegenüberstellung der in England und in Deutschland Gestalt gewordenen Prinzipien der Selbstverwaltung unumgänglich. Diese Prinzipien sind mit der Entwicklungsgeschichte des gesamten Staatswesens untrennbar verknüpft, und das Verständnis für diese Dinge kann nur aus dem Verlauf der Geschichte gewonnen werden. Die Arbeit hat deshalb in kurzen Zügen den Werdegang der inneren Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Verwaltung der untersten örtlichen Gemeinschaften in beiden Ländern darzustellen . Der Vergleich soll die Besonderheiten beider Verwaltungssysteme verdeutlichen.

Wir werden bei dieser vergleichenden Betrachtung zugleich die zweite Hauptaufgabe dieser Arbeit erfüllen, indem wir

die Gemeinsamkeiten und Berührungspunkte deutscher Selbstverwaltung und englischer Lokalverwaltung in den letzten 140 Jahren aufzeichnen und den Einfluß zu erkennen versuchen, den die Saatseinrichtungen Englands sowohl auf die Ausbildung der Begriffe und Doktrinen der deutschen Staatsrechtswissenschaft als auch auf die deutsche Verwaltungspraxis ausgeübt haben. Es ist vorweg festzustellen, daß die englische Einwirkung auf die deutsche Staatsrechtswissenschaft im allgemeinen und die deutsche Selbstverwaltung im besonderen vielfach überschätzt wird. Wenn z. B. Redlich[1]) schreibt, es handle sich bei dieser Frage um einen „gewaltigen und bisher noch nie im Zusammenhang übersehenen Einfluß, den das Staatswesen Englands auf die Entwicklung der Verfassungsgesetzgebung und der politischen Ideen .... Deutschlands .... ausgeübt habe" und daß besonders das Problem der Selbstverwaltung oder der kommunalen Verwaltungsorganisation von England her die „tiefste, bedeutungsvollste Einwirkung" erfahren habe, so ist das, soweit es die deutsche und preußische Verwaltungspraxis und Gesetzgebung betrifft, stark übertrieben. Es hat sich dies aus der Arbeit zu ergeben. Was aber den Mangel einer zusammenhängenden Darstellung der englischen Einwirkungen angeht, so ist Redlich auch heute noch beizupflichten. Der Mangel einer zusammenhängenden Darstellung war jedenfalls ein Anlaß für das Unternehmen vorliegender Arbeit. Im ersten Teil soll den Verbindungslinien nachgegangen werden, die vom Reformwerk des Freiherrn vom Stein nach England zeigen. Dabei sind sowohl die Staatsanschauungen der damaligen Zeit, als auch die konkrete Organisation des englischen Verwaltungswesens und ihre Berührungen mit den geistigen Urhebern der preußischen Verwaltungsreform im Anfang des 19. Jahrhunderts sowie ihre Einwirkung auf das Reformwerk selbst zu würdigen. Es wird in diesem Zusammenhang der Frage, ob und inwieweit man bei der Stein'schen Städteordneung nur von Anregungen englischerseits sprechen kann oder ob auch unmittelbare Entlehnungen aus dem englischen Recht festgestellt werden können, besondere Beachtung zu schenken sein.

Dem zweiten Teil der Arbeit bleibt es dann vorbehalten, sich mit der zweiten großen Reformperiode der preußischen Verwaltungsorganisation im 19. Jahrhundert auseinanderzusetzen. Es ist dies die Reorganisation der inneren Verwaltung in den 70er Jahren, die untrennbar mit dem Namen Rudolf von Gneist verbunden ist. Auch diese Periode soll in Bezug auf England unter

---

1) Englische Lokalverwaltung, Seite 742.

den gleichen Gesichtspunkten wie die Stein'schen Reformen betrachtet werden.

In der Gegenwart hat sich in Deutschland und England vielfach reges Interesse dafür gezeigt, zu erfahren, welchen Ausdruck und welche Gestalt der Gedanke der Selbstverwaltung in beiden Ländern gefunden hat. Dieses gegenseitige Interesse ist aber auch heute das einzige Gemeinsame was in Bezug auf das Thema der Arbeit in beiden Ländern noch festgestellt werden kann. Die neue Deutsche Gemeindeordnung ist in ihrem Wesen eine ausschließlich deutsche Angelegenheit. Wenn somit für den dritten Teil der Arbeit die Feststellung innerer Beziehungen und äußerer Übereinstimmungen der Verwaltungsorganisation in Deutschland und England nicht in den Vordergrund gestellt werden kann, so bieten doch die Gegensätzlichkeiten und besonders die vielfach negative Beurteilung, die die Deutsche Gemeindeordnung gerade in England gefunden hat, genügend Anlaß zu einer Auseinandersetzung. Dem dritten Teil fällt zugleich auch die Aufgabe zu, über die Entwicklung der englischen Lokalverwaltung aus dem 19. in das 20. Jahrhundert hinein Aufschluß zu geben, sowie die gegenwärtige Gestalt und das Wesen der englischen Lokalverwaltung und der deutschen Selbstverwaltung in den Grundzügen darzulegen und zur Verdeutlichung ihrer Wesensverschiedenheiten gegenüberzustellen.

Erster Teil.

England und die Reformen des Freiherrn vom Stein in Preußen.

I. Die geschichtlichen Entwicklungs-Tendenzen des englischen und des deutschen Staatswesens

Die englische Lokalverwaltung und die deutsche Selbstverwaltung sind nicht nur der Ausdruck der in England und Deutschland jeweils herrschenden Staatsauffassung, sondern vor allem das Ergebnis einer ganz verschiedenen politischen und sozialen und damit geschichtlichen Entwicklung beider Staatswesen. Die Kenntnis und das Verständnis für die Eigenart der englischen, örtlichen Verwaltung und der deutschen Selbstverwaltung, die notwendig sind zur Aufzeichnung der Berührungspunkte beider Verwaltungseinrichtungen, lassen sich deshalb nicht gewinnen, wenn man den geschichtlichen Ablauf der beiderseitigen Staatsentwicklungen übersieht.

Dieses Verstehen der Gegenwart aus dem historischen Geschehen heraus wird vielfach gerade im Hinblick auf die englische Gemeindeorganisation besonders betont, weil man der Meinung ist, daß man nirgends eine so stetige, organische und ununterbrochene Entwicklungskette bis zur Gegenwart bezüglich des Verwaltungsaufbaues im allgemeinen und der Lokalverwaltung im besonderen feststellen könne als gerade in England. Für Deutschland wird eine solche organische Entwicklung meist verneint, indem man einmal auf den gewaltigen Einschnitt hinweist, den die Periode des absolutistischen Staates hervorgerufen haben soll,[1]) und zum anderen, indem man die Wiederbelebung des Gedankens der Selbstverwaltung unter dem Freiherrn vom Stein auf ausländische Vorbilder und Einflüsse zurückzuführen sucht.

Was die Auswirkungen des Absolutismus für die Existenz der Selbstverwaltung betrifft, so geht man hier soweit, zu sagen, daß das Schicksal der städtischen Selbstverwaltung in Preußen durch die Eingriffe Friedrich Wilhelm I. endgültig besiegelt worden

1) Stier-Somlo, a. a. O. Seite 7.
A. Hensel, Kommunalrecht und Kommunalpolitik in Deutschland, Seite 14.

sei[2]), und daß der Gedanke der Selbstverwaltung überhaupt erst wieder durch den Freiherrn vom Stein in die deutsche Kommunalgesetzgebung eingeführt worden sei. Die neuerdings von Steinbach und Becker über diese Fragen angestellten Untersuchungen und die Erkenntnisse, die sie dabei vor allem aus der Entwicklung der Kommunalverfassungen im Westen Deutschlands gewonnen haben, ergeben demgegenüber jedoch, zusammen mit den älteren Forschungen, wie denen von Gustav Schmoller[3]), ein wesentlich anderes Bild von dem Städtewesen des absolutistischen Preussens. Danach ist die Stein'sche Städteordnung von 1808 eine „Reform auf der Grundlage des geschichtlich Gewordenen und nicht die Geburtsurkunde der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland"[4]).

Es rechtfertigt sich damit, nicht nur bei der englischen Lokalverwaltung, sondern auch bei der Betrachtung der deutschen Selbstverwaltung von dem geschichtlichen Werden des Staates und seiner Gemeinschaftsformen auszugehen.

Die Bewohner des Inselreichs entstammen im wesentlichen den germanischen Stämmen der Sachsen, Juten und Angeln. Man muß daher annehmen, daß die Ausgestaltung ihrer örtlichen Gemeinwesen ursprünglich die gleichen Formen aufwies, wie man sie bei den germanischen Völkerschaften Deutschlands feststellen kann. Auf Grund der Tatsache, daß die englische und die deutsche Kommunalverfassung im gemeinschaftlichen germanischen Boden wurzeln, war man jedenfalls seit Montesquieu immer der Meinung, es sei ein Leichtes, ja eine Selbstverständlichkeit, englische Verfassungsgrundsätze und Verwaltungseinrichtungen auf den Kontinent und besonders auch nach Deutschland hin zu übertragen[5]). Die englische Verfassung wurde als Musterverfassung für die kontinentalen Staaten germanischen Ursprungs hingestellt.

Nach der Niederlassung der germanischen Völkerschaften auf den britischen Inseln sind aber beide Staaten in ihrer innerstaatlichen Entwicklung völlig verschiedene, durch nichts Gemeinsames mehr verbundene Wege gegangen. Jedes der beiden Völker hat seine eigene Geschichte, die durch völlig verschiedene Lebensbedingungen, Aufgaben und Schicksale vorgeschrieben wurde.

---

2) P. Schön, Das Recht des Kommunalverbandes in Preußen, Seite 20: So war die Selbstverwaltung der Städte völlig negiert, aus freien kommunalen Gebilden waren staatliche Verwaltungsbezirke geworden".
3) G. Schmoller, Deutsches Städtewesen in älterer Zeit.
4) Steinbach-Becker, Geschichtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, Seite 81; ebenso A. Zycha, Deutsche Rechtsgeschichte der Neuzeit, Seite 138.
5) Siehe: Fischel, Die Verfassung Englands, Seite V.

Der erste große Anstoß, der die innerstaatliche Entwicklung des angelsächsischen Reiches in neue Bahnen drängte, war der siegreiche normannische Einfall und die Konsolidierung der normannischen Herrschaft. „Mit Wilhelm dem Eroberer wandelte sich das angelsächsische in ein anglo-normannisches Reich. Unter den Dänen noch ein germanischer Staat, geriet es jetzt endgültig unter den sich schon vorher zeigenden Einfluß der verwälschten Germanen. Immerhin war das Germanentum noch stark genug, um die weitere Entwicklung vor einer gleich starken Verwälschung zu bewahren"[6]). „Wertvolles germanisches Erbteil hat zwar das nun heranwachsende englische Recht damals und bis heute festgehalten"[7]). In der Geschichte der Staatsverfassung jedoch bedeutete die anglo-normonnische Herrschaft den Beginn des Lehnsstaates, der in England, im Gegensatz zu Deutschland eine völlig andere Ausgestaltung erfuhr und auch in beiden Staaten die abweichendsten Auswirkungen besonders im Hinblick auf das Verhältnis von Staat und Volk oder Staat und Verwaltung örtlicher Gemeinwesen zeitigte.

So ist bei der Entwicklung, die der Feudalstaat in Deutschland nahm, zunächst die Tatsache hervorzuheben, daß nicht das gesamte Staatsgebiet Lehnsland des Königs war, sondern daß es dauernd daneben auch lehnsfreies Land gab, das der unmittelbaren Einwirkung der Königsgewalt entzogen war. Hinzu kommt, daß im Deutschen Reich des Mittelalters der dem König geschworene allgemeine Untertaneneid allmählich vollkommen verschwand[8]) und somit die Bindung der Deutschen an eine zentrale Reichsgewalt sich löste. Mit der Ausbildung des Lehnsstaates rückte dann der König und mit ihm das Reich immer weiter von der Masse des Volkes und dessen engeren Lebenskreisen ab[9]), wie überhaupt im Sinne dieser Auflösungstendenz die Entwicklung, die das Lehnwesen in Deutschland nahm, entscheidend war. Die Belehnung des Vasallen mit Ämtern, d. h. die Verwendung der Staatsgewalt als Lehnsobjekt und die damit verbundene Herrschaft der Vasallen über die Gebiete sprengte den Untertanenverband im Laufe der Zeit vollends. Indem nämlich der König die Befugnisse, die ursprünglich die Herzöge, Markgrafen und Grafen als Beamte des Königs innehatten, aufgab und diese auf ihre Träger als deren eigene Hoheitsrechte übergingen, wurden die früheren Reichsbeamten und Lehnsträger zu selbständigen, unabhängigen und erblichen Inhabern der Landeshoheit. Es entstanden

---

6) und 7) Schwerin, germaniche Rechtsgeschichte, Seite 52.
8) Schwerin, a. a. O. Seite 102.
9) Ders. Seite 115.

die Territorien, die in weitgehender Unabhängigkeit von der Reichsgewalt durch ihre Landesherrn verwaltet und beherrscht wurden[10]). Ausschlaggebend für das Entstehen der Landeshoheit war der Besitz der Hochgerichtsbarkeit in Verbindung mit anderen Herrschaftsrechten.

In Deutschland hat diese Ausstattung mit Rechten die Einzelglieder des Reiches zunehmend zu unabhängigen Gemeinwesen werden lassen. Als engere Gemeinschaften bilden sie nicht die in organischer und funktioneller Beziehung zum Reich stehenden Elemente der großen Gemeinschaft des Gesamtvolkes, sondern das Streben der Territorialherren war auf möglichst große Unabhängigkeit vom Reiche gerichtet. Dementsprechend ging auch häufig dem Einzelnen ganz das Gefühl, Angehöriger einer Nation zu sein, deren Schicksal auch sein Schicksal ist, ab. Das Interesse an politischen Dingen erhob sich nicht über die Grenzen seines eigenen engeren Lebensbezirkes hinaus. Es kam zu jenem tragischen Gegensatz zwischen Reich und Territorien, der sich durch die Geschichte des Deutschen Staates bis in unsere Tage hin ausgewirkt hat. Diese stets auseinanderstrebenden Kräfte haben es jedenfalls verhindert, daß sich ein deutscher Nationalstaat innerer Festigkeit und Geschlossenheit bildete. Sie haben die Vielheit staatlicher Existenz nicht zu einer höheren Einheit werden lassen und sie haben auch ebenso das Verhältnis von örtlicher Gemeinschaft zum Reich entscheidend beeinflußt.

Es muß in diesem Zusammenhang insbesondere die Stellung hervorgehoben werden, die die Reichsstädte im Mittelalter im Verband des Reiches einnehmen konnten. Waren doch diese vollausgebildeten mittelalterlichen Städte im Verhältnis zu Reich und Territorien selständige Herrschaftsbezirke als Gerichts-, Verwaltungs- und Polizeibezirke[11]). „Ihre vollberechtigten Bewohner bildeten die Stadtgemeinde, eine neue Form der politischen Körperschaft, die als solche Autonomie hatte und sich durch selbstgewählte Beamte verwalten lassen und Recht setzen konnte"[12]).

Diese Entwicklung ist dem anglo-normannischen Recht fremd geblieben. Das gesamte Staatsgebiet Englands war nach der normanischen Eroberung Lehnsland des Königs, neben dem lehnsfreies Eigentum, sog. Allod, völlig fehlte. Damit wurde im angel-

10) Schwerin, a. a. O. Seite 117.
11) Freilich traten die Reichsstädte zahlenmäßig an Bedeutung zurück. Die Mehrzahl der Städte waren die Landesstädte und die grundherrlichen Städte, die sich in mehr oder weniger starker Abhängigkeit von der landesherrlichen Gewalt befanden. (Vgl. Schröder-Künßberg, Lehrb. d. deutschen Rechtsgeschichte, Bd. I, Seite 702).
12) Schwerin, a. a. O. Seite 124; vgl. ferner ders. in „Grundzüge der deutschen Rechtsgeschichte", Seite 183 ff.

sächsischen Reich, obwohl alle Personen in einem Gefolgschaftsverhältnis zu irgendeinem Herrn standen, die unmittelbare Beziehung zwischen König und Untertan durch kein Dazwischentreten irgendeines anderen Vasallen gestört. Auch ist z. B. die gräfliche Gewalt weder in angelsächsischer Zeit noch erst recht in normannischer Zeit Lehnsobjekt geworden. „Seit Wilhelm dem Eroberer war das Bestreben der herrschgewaltigen Könige Englands darauf gerichtet, einmal die Ausbildung des politischen Feudalismus zu verhindern, sodann alle Staatsgewalt konzentrisch in ihren Händen zu vereinigen“[13]). Durch die straffe Zentralgewalt in England konnte jener in Deutschland vorhandene Widerstreit zwischen dem Staat und seinen niederen Einheiten, deren wichtigste in beiden Ländern die Grafschaft war, nicht entstehen. Vielmehr sind in England diese Verbände immer organisch in das gesamte Staatswesen, innerhalb desselben sie ihre gesamtstaatlichen Funktionen ausübten, eingegliedert geblieben. Es handelt sich hierbei um „die Beibehaltung der alten Lokalverbände des Volkes als Einheiten der gesamtstaatlichen Rechtspflege und Verwaltung und ferner die Lokalisierung der Ausübung der öffentlichen Gewalt innerhalb dieser Verbände, der Grafschaft und bald auch der Stadt, endlich als weitere Folge dieses Umstandes die Teilnahme der freien Bevölkerung an der staatlichen Arbeit in Heer, Gerichtswesen und Verwaltung vermittels den angestammten territorialen, bis zum engsten Nachbarverbande herunter gegliederten Organisation“[14]). Die immer starke Reichsgewalt in England kennt keine Auflösung in Territorialgewalten, keine Autonomie der Kommunalverbände. Das Reich entwickelte sich vom Staate und nicht von den Einzelgliedern her. Hierbei darf man die Bedeutung der geographischen Lage Englands als Inselreich nicht unterschätzen[15]).

Eine Ursache dieses einheitlichen Wachstums des englischen Staatswesens ist in der elementaren Stellung des nationalen Gewohnheitsrechts Englands, des Common Law, zu suchen[16]). Die Aufrechterhaltung und Unerschütterlichkeit dieses Rechts haben bewirkt, daß sich das englische Staatswesen so organisch und einheitlich aus der größtenteils auf germanischen Ursprung zurückreichenden alten Rechts- und Gemeinschaftsordnung weiter entwickeln konnte. Es erscheint „als die seit unvordenklichen Zeiten hergebrachte Ordnung des Gemeinlebens der Volksgenossen[17]) und da ihm, wie jedem ursprünglichen Volksrechte, die Vorstellung

13) Redlich, a. a. O., Seite 766.
14) Redlich, a. a. O., Seite 767.
15) Vgl. Koellreutter, Der engliche Staat der Gegenwart, Seite 7 ff.
16) siehe Redlich, a. a. O., Seite 767.
17) Ders., Seite 770.

von der Einheitlichkeit und der Gleichartigkeit des Rechts zu Grunde liegt, so sind nicht nur die Volksgenossen, sondern auch in gleicher Weise der König an seine Normen gebunden". Damit konnte sich „ein besonderes Recht der Obrigkeit erst als Recht der Landesherren, dann als öffentliches Recht des Staates, d. h. als Summe der zwischen den Trägern der Regierungsgewalt und den Regierten bestehenden dauernden Beziehungen in England nicht entwickeln. Vielmehr sind auch diese speziellen Normen ein Stück des gesamten Landesrechtes"[18]).

Das wie ein Stahlgerüst das englische Staatsgefüge zusammenhaltende Common Law verhinderte so die Bildung von Territorien, die Selbständigkeit dem Staate gegenüber verlangten. Es konnte sich aber vor allem auch kein gegensätzliches Verhältnis zwischen Staat und engerer örtlicher Gemeinschaft und Staat und Einzelwesen und zwar einem Einzelwesen, das sich zunächst seinem engeren Lebensbezirk Gemeinde oder Grafschaft mehr verpflichtet fühlt als dem Staatsganzen, herausbilden.

Diese hier kurz aufgezeichneten historischen Grundlinien der Entwicklung beider Staatswesen sind bei einem Vergleich der englischen Lokalverwaltung und der deutschen Selbstverwaltung, sowie bei der Aufzeichnung und Würdigung der Berührungspunkte beider Verwaltungssysteme im Laufe des 19. Jahrhunderts bis zur Gegenwart Voraussetzung für die Erkenntnis und das Verständnis der Wesensverschiedenheiten.

II. Berührungspunkte Stein'scher Staatsauffassung und preußischer Staatsgestaltung mit englischem Gedankengut.

Es ist die Frage zu untersuchen, inwieweit das Reformwerk des Reichsfreiherrn vom Stein und seiner Mitarbeiter von englischen Rechtseinrichtungen beeinflußt worden ist. Die Fragestellung hat dabei zu lauten: Haben damals englische Vorbilder in das Reformwerk Eingang gefunden oder kann man nur von Anregungen sprechen?

---

18) Redlich, a. a. O., Seite 770.

1. Der reformbedürftige Zustand der preußischen Kommunalverwaltung zur Zeit Steins.

Die Städte erlebten im Mittelalter mit der Ausbildung ihrer Freiheitsrechte eine wirtschaftliche und kulturelle Blüte, aber „je mehr die kaiserliche Gewalt somit zu einem Schatten herabsank, je mehr die Anarchie, die Selbstherrlichkeit der einzelnen Glieder des Reiches zunahm, desto verhängnisvoller wurde die Autonomie für die Städte selbst“[19]). Der Niedergang der Städte setzte im Verlauf einer besonderen Entwicklung ihrer inneren Verwaltungsverhältnisse ein, die schließlich dazu führte, daß sich vielfach eine oligarchische Cliquenherrschaft der Stadtverwaltung zur Verwirklichung eigensüchtiger Interessen und Vorteile bediente[20]).

Korruption herrschte im Innern der Städte und nach außen. Im Verhältnis zum Reich, war die städtische Autonomie nur solange von Segen, als „der staatliche Sinn, die geistige Atmosphäre von Kaiser und Reich vorhielt; dieser Sinn ging aber so früh zugrunde, weil die Städte in schnödem, engherzigem Partikularismus bald von jeder staatlichen Zugluft sich abschlossen, weil sie nicht eingefügt waren in den Zusammenhang und die Ordnung eines höheren Ganzen, weil sie nur auf sich selbst gestellt, den höheren Standpunkt einer gerechten Verwaltung nicht fanden, sondern zwischen gleich einseitigen Extremen und wirtschaftlichen Klassengegensätzen hin- und herschwankten“[21]).

Erst mit der Stärkung der Macht des souveränen Fürstenstaates im 18. Jahrhundert begann eine gegenläufige Bewegung, die eine „Zurückführung der bei den staatlichen Auflösungs- und Umbildungsvorgängen des späten Mittelalters ins Maßlose gesteigerten Freiheit auf das erträgliche Maß von Selbständigkeit der kommunalen Körperschaften“ bezweckten[22]). Die Auswirkungen der Maßnahmen des absolutistischen Staates auf das Städtewesen und insbesondere auf die Selbstverwaltung der Städte dürfen nun aber nicht dahin aufgefaßt werden, daß die Selbständigkeit der Städte durch bevormundende Staatsaufsicht völlig aufgehoben oder daß die Städte zu staatlichen Verwaltungsbezirken herabgedrückt worden wären[23]). Die Untersuchungen von Steinbach und Becker haben diese Auffassung der älteren Kommunalwissenschaft überzeugend widerlegt. Die Eingriffe in das Gemeindeleben unter Friedrich Wilhem I. in Preußen, so hart und folgenschwer

19) Schmoller, Deutsches Städtewesen, Seite 233.
20) Vgl. hierzu die Darstellung E. Meyers, die dieser in „Die Reform der Verwaltungsorganisation“ Seite 61 ff. von den Zuständen der städtischen Verwaltung in Preußen vor der St. O. v. 1808 gibt.
21) Schmoller, a. a. O., Seite 235.
22) Vgl. Steinbach-Becker, a. a. O., Seite 80.
23) Stier-Somlo, a. a. O. Seite 7.

sie auch vielfach gewesen sein mögen, ergaben sich doch aus der Notwendigkeit heraus, die unleugbar schweren Mißstände in den Städten zu beseitigen, indem sie „den Familienklüngel und die gang und gäbe gewordenen Bestechungen, die sog. Küpereien, zu verhindern und von örtlichen Interessentengruppen unabhängige Männer in die Stadtverwaltung zu bringen"[24]) versuchten. Keinesfalls können aber diese staatlichen Maßnahmen dahin beurteilt werden, daß durch sie die kommunale Selbstverwaltung in Preussen zerstört worden ist[25]). Steinbach und Becker kommen auf Grund ihrer Forschungen zur Bestätigung des Gesamturteils Gustav Schmollers[26]), „daß die Reformen, welche Friedrich Wilhem I. in den Städten durchführte, das Mittelalter abschließen und eine neue Epoche des städtischen Lebens eröffnen, daß sie an Stelle oligarchischer Korruption eine integre, geordnete Verwaltung setzen, daß sie sogar teilweise die Vertretung der Bürgerschaft durch Verordnete wieder ins Leben rufen und entsprechend ordnen. Es sind Reformen, die auf dem Boden des absoluten, in alles sich einmischenden Staates erwachsen sind, Reformen, welche von einzelnen, gewalttätigen Mißbräuchen nicht frei sind, später unter Friedrich II. und Friedrich Wilhelm II. in den Händen einer stagnierend gewordenen Bürokratie nicht weitergebildet und teilweise sogar verdorben wurden, die aber doch für ihre Zeit von unendlichem Segen waren und den notwendigen Übergang von den zerrotteten Zuständen des Mittelalters zu den landrechtlichen Bestimmungen über Städteverwaltung und zur Städteordnung von 1808 bilden". Gleichwohl wird man nicht irgendwelche Beziehungen zwischen der Städtepolitik des absolutistischen Staates und den Reformbestrebungen Steins annehmen dergestalt etwa, daß die Städteordnung von 1808 die logische und organische Weiterentwicklung der Reformen Friedrich Wilhelm I. bedeutete. Man kann aber immerhin in Maßnahmen der absolutistischen Städtepolitik gewisse äußere Ansätze für die Reformierung des Städtewesens unter Stein sehen, sodaß auch die Ansicht, die kommunale Selbstverwaltung des 19. Jahrhunderts und der Gegenwart seien durch die Städteordnung von 1808 aus wilder Wurzel und vornehmlich „unter französischen und englischen Anregungen neu geschaffen worden", mit Steinbach und Becker abzulehnen ist[27]).

Die hohe Einschätzung, die hier die schon vorhandenen Ansätze[28]) und das deutschrechtliche Fundament der Städteordnung

24) Steinbach-Becker, a. a. O., Seite 83.
25) siehe Zycha, a. a. O. Seite 137, 138.
26) Steinbach-Becker, a. a. O., Seite 91.
27) s. Steinbach-Becker, a. a. O., Seite 112.
28) Steinbach-Becker, a. a. O., Seite 96.

erfahren hat, soll keineswegs die Leistung des Freiherrn vom Stein als Reformator und genialen Reorganisator in ihrer Ursprünglichkeit mindern. Es handelt sich hier ja auch nur um die Organisation, die gesetzgeberische Ausgestaltung der Selbstverwaltung, die in den Ansätzen in Deutschland schon vorhanden war. Die tragende Idee und die staatspolitischen Bestrebungen, die dem Gesetzgebungswerk Steins innewohnten, haben erst durch ihn in die preußische Gesetzgebungspolitik Eingang gefunden.

Wenn Stein es unternahm, das preußische Städtewesen zu reformieren, so mußte er dabei vor allem schon von einer vollkommen anderen Auffassung vom Wesen und Zweck des Staates überhaupt ausgehen. Ein Staat, der nichts anderes als eine Organisation der Staatsgeschäfte selbst war, dessen sich der Herrscher zur Durchführung seiner Herrscheraufgaben bediente, war auch nicht imstande, lebendiges Volkstum in sich zu schließen. Ein solcher Staat hatte keine Berührung mehr mit dem Volke. Steins Ziel mußte es sein, diese Trennung zwischen Staat und Nation oder Staat und Staatsbürger zu beseitigen und beides zu einer Einheit zu verschmelzen[29]). So ist denn für Stein auch der Staat die Form, in welcher die Gemeinschaft zwischen denen, die gelebt haben, denen welche leben und denen, welche noch leben wollen[30]), ihre Organisierung zu finden hat. Er fordert, daß sich die Nation erhebe „zu einem mächtigen Staate, der alle Elemente der Kraft, der Kenntnis und einer gemäßigten und gesetzlichen Freiheit in sich schlösse"[31]). Der Zweck dieses Staates soll sich alsdann nicht mehr in dem Regieren von Untertanen erschöpfen, sondern sein Zweck soll sein: eine religiös-sittliche, geistige und körperliche Entwicklung des Volkes. Es soll durch seine Einrichtungen ein kräftiges, mutiges, sittliches, geistvolles Volk, nicht allein ein kunstreiches, gewerbefleißiges gebildet werden[32]). Es sieht in dem Staat die Aufgabe der Erziehung des Untertanen zum selbstbewußten Staatsbürger, wenn er sagt: „Was Erziehungsanstalten für die Jugend, das ist Teilnahme an den staatlichen Angelegenheiten für den Älteren"[33]).

Zur Erreichung dieses Zieles hält Stein die Verwirklichung der Idee der Selbstverwaltung als das geeignete Mittel.

---

29) Pertz, Das Leben des Ministers Frhr. vom Stein, Bd. II, Seite 459.
30) Burke, Reflections, Seite 151.
31) Ritter, Staatsgedanken, Seite 19.
32) Pertz, Bd. V, Seite 750.
33) Ders. Bd. VI, Seite 492 (Schreiben an Kant).

2. England und die Staatsanschauung Steins.

Bei der Frage nach den geistigen Grundlagen der Reformen des Freiherrn vom Stein und der Wiederbelebung der Selbstverwaltung wird man auf drei Quellen hingewiesen. Man nennt hier das Vorbild der mittelalterlichen deutschen Stadt und ihre Selbstverwaltung, wie sie besonders deutlich in den geschichtlichen Darstellungen eines Justus Möser geschildert wurde[34]) und wie man sie zur Zeit Steins, soweit der absolutistische Staat sie nicht zur staatlichen Anstalt und Verwaltungsapparatur degradiert hatte, hier und da noch lebendig vorfand[35]). Weiterhin führt man die Einwirkung französischer Einflüsse, wie sie vor allem durch Montesquieu und Turgot vermittelt wurden, an[36]). Schließlich, und damit wollen wir uns etwas eingehender befassen, erwähnt man das Vorbild, das Stein und seine Mitarbeiter in Englands Verfassung und Verwaltung fanden.

Seit jener Gemeinsamkeit deutscher und englischer Selbstverwaltung, die Montesquieu in dem gemeinsamen Ursprung in den germanischen Wäldern sah[37]), kann man bei Stein und seinen Reformen das erste Mal wieder von einem Berührungspunkt sprechen.

Der Begriff der Selbstverwaltung ist ein politischer, d. h. jeder Ausgestaltung und Organisation von Selbstverwaltung liegt irgend eine politische Idee, ein staatsrechtlicher Zweck, den man mit ihr zu erreichen sucht, zu Grunde. Man muß deshalb auch bei der Untersuchung des Einflusses englischer Ideen und Vorbilder auseinanderhalten, inwieweit diese nur den politischen Sinn, die Richtung Stein'scher Geisteshaltung, seine Staatsauffassung und die Grundgedanken seines Reformwerkes beeinflußt haben und inwieweit man möglicherweise Anregungen oder gar direkte Entlehnungen in der konkreten Ausgestaltung der Gesetzesbestimmungen seiner Städteordnung feststellen kann.

---

34) Botzenhart, Staatsideen, Seite 193: „Stein und Möser sahen in der Vergangenheit des deutschen Volkes und besonders in den mittelalterlichen Zuständen Ideale, deren Wiederherstellung in zeitgemäßer Fortentwicklung ein großer Teil ihrer Arbeit gehört".

35) Steinbach=Becker a. a. O. Seite 80 und 110; vgl. auch Schmoller, a. a. O. Seite 232 u. Ritter, Biographie I, Seite 72, 81 und 176 über Stein und die Reste der Selbstverwaltung in Westfalen.

36) So sieht Max Lehmann, „Ursprung der Preuß. Städte=Ordnung von 1808" (Preuß. Jahrbücher 1893, Seie 471 ff) und „Biographie des Freiherrn vom Stein", eine starke Beeinflussung Steins durch die französische Revolution.
Gegen die Ansicht Max Lehmanns wendet sich E. v. Meier: Franz. Einflüsse auf die Staats= und Rechtsentwicklung Preußens im 19. Jahrhundert". Meier ist der Meinung, daß Stein viel mehr mit seinem Denken in der englisch=germanschen Vorstellungswelt wurzelt.

37) Montesquieu, „De l'esprit des lois" (Genf 1749) Bd. I S. 162: „Si l'on veut lire l'admirable ouvrage de Tacite sur les moeurs des Germains, on verra que c'est d'eux, que les Anglais ont tiré l'idée de leur gouvernment politique. Ce beau système a été trouvé dans les bois".

Daß ein geistig so hoch stehender Mann wie Stein mit den geistigen Strömungen seiner Zeit, die ihren Ausdruck in den Werken der großen Staatsphilosophen, Staatsmänner, Dichter und Politiker fanden, vertraut war, darf man wohl annehmen. Aber es muß hier auf die besondere Vorliebe Steins für den englischen Staat und seine Einrichtungen hingewiesen werden, von denen er eingehende Kenntnis hatte und für die er auch großes Verständnis zeigte.

a) Der Göttinger Freundeskreis: Brandes und Rehberg.

Diese Kenntnisse wurden Stein schon sehr früh vermittelt. Die Beschäftigung mit jenen Fragen beginnt mit seinem Göttinger Studienaufenthalt 1773—1777 und seiner Freundschaft mit den beiden Hannoveranern Brandes und Rehberg[38]). Beruhte doch diese politische Freundschaft gerade auf „der gemeinsamen Vorliebe für England[39]) und auf dem gemeinsamen Kampf gegen französische Geistesart“[40]), wie überhaupt, ebenso wie dieser Freundeskreis, auch alle diejenigen Zeitgenossen starkes Interesse für englisches politisches Leben zeigten, die sich im Gegensatz zu den Ideen der französischen Revolution befanden. Was sie zu Gegnern der französischen Ideen machte, war der übertriebene Individualismus, der aber gerade in England am wenigsten in das politische und soziologische Leben des Staates hat eindringen können. So wie sie sich einig waren in der Ablehnung der Ideologien von 1789, so waren sie sich auch einig im Wunsch und in der Forderung nach Eliminierung des absolutistischen Regierungssystems und der Erkenntnis der Notwendigkeit, die Nation wieder für den Staat zu gewinnen durch Wiedererweckung eines Gemeinschaftsgeistes, wie er einst im Mittelalter oder damals noch besonders in England zu finden war.

Rehberg und vor allem Brandes, der Freund Edmund Burkes, haben wesentlich dazu beigetragen, den Freiherrn vom Stein mit englischem Gedankengut in Berührung zu bringen, indem sie in zahlreichen Schriften und Aufsätzen Betrachtungen über das englische Staatswesen anstellten und dieses Schrifttum bei dem engen Freundesverhältnis, das zwischen den drei Män-

38) s. Zitat aus Steins Lebensbeschreibung, abgedr. bei Pertz a. a. O., Bd. VI, Seite 155: „Im Herbst 1773 besuchte ich . . . . Göttingen, wo . . . . durch den vertrauten Umgang mit mehreren jungen gleichgesinnten Männern als Rehberg und Brandes meine Vorliebe für dieses (das englische) Volk sich befestigte“.

39) „die Stein nach seinem eigenen Zeugnis schon von Hause mitbrachte“. (Ritter, Biographie, I, Seite 149).

40) Ritter, Biographie. I, Seite 161.

nern herrschte, von Stein eifrig verfolgt und studiert wurde. Besonders erwähnenswert erscheint hier der Aufsatz Brandes „Über den politischen Geist Englands", den dieser nach seiner Englandreise im Winter 1784/85 in der „Berlinischen Monatsschrift", Jahrgang 1786, Bd. VII, veröffentlicht hat[41]). Hier stellt Brandes die englische Verfassung als ein unerreichbares Vorbild hin. England ist das Staatsideal auch in seiner ständischen Gliederung, wenn er schreibt, daß in der Abschaffung der Unterschiede zwischen den Ständen eine Gefahr bestehe, weil die Schranken, welche die einzelnen Stände trennen und ihnen ihre Selbständigkeit verleihen, die Schutzwehr seien, die in den meisten Verfassungen die Untertanen gegen den alles einreißenden und alles überschwemmenden Despotismus schützen. Brandes weist dann weiter auf die Verschiedenheit der Rechte der Bürger, auf die Abhängigkeit des Wahlrechts von einem gewissen Einkommen und auf die Vorrechte der oberen Klassen in England hin[42]). Er glaubt so in England die soziale Gliederung des Volksganzen allein geschickt und reibungslos durchgeführt, weil der wohlhabendere Teil der Nation einen überwiegenden Einfluß auf das Staatsleben erhalten habe[43]).

Neben Brandes, dem damals besten Kenner englischer politischer Verhältnisse auf deutschem Boden[44]), schätzt Botzenhart[45]) August Wilhelm Rehberg allgemein und vor allem wegen der engeren und längeren freundschaftlichen Beziehungen in seiner Bedeutung für Stein höher ein[46]). Was allerdings die Vermittlung englischer Gedankengänge betrifft, so ist Rehberg für Stein nicht so bedeutsam gewesen wie Brandes. Botzenhart glaubt, daß Rehberg sich überhaupt nur insoweit mit dem englischen Staatswesen befaßt hat, als Brandes ihn durch seine überlegene Kenntnis der englischen Einrichtungen und Zustände beeinflußt und angeregt hat. Rehbergs Bedeutung ist dagegen mehr in seinem Kampf und seiner dauernden Polemik gegen den Geist und die Ideen der französischen Revolution zu suchen. Das Wichtigste und das Wertvollste an den Staatsgedanken Rehbergs ist nach Botzenhart[47]) jedoch seine organisch-historische Auffassung vom Wesen und der Entwicklung des Staates. Diese Auffassung läßt es ihm auch unmöglich erscheinen, die Verfassung Englands, die er ebenso wie

41) Botzenhart, Staatsideen, Seite 100.
42) Berlinische Monatsschrift, Seite 117—120.
43) Botzenhart, a. a. O., Seite 104.
44) nach Ritter, Biographie I, Seite 150.
45) Ders. Seite 162.
46) so auch Ritter, Biographie, I, Seite 39: „Sicherlich hat er (Rehberg) für die Gestaltung von Steins politischer Ideenwelt erheblich mehr bedeutet als alle Göttinger Lehrer zusammen".
47) Botzenhart, a. a. O. Seite 159.

Brandes als Ideal bewunderte, auf ein anderes Land zu übertragen.

Bei der Würdigung der Bedeutung von Brandes und Rehberg für die Staatsideen Steins ist von der Fragestellung auszugehen: 1. inwieweit sind Brandes und Rehberg als Interpreten der Gedanken Steins aufzufassen, 2. Können beide als Lehrer Steins angesehen werden?

Diese Fragen finden in der Literatur keine einheitliche Beantwortung. Botzenhart lehnt den Gedanken ab, daß die beiden Hannoveraner die Lehrer Steins gewesen seien[48]). Die enge Übereinstimmung, die zwischen Stein und seinen beiden Freunden festzustellen sei, berechtige aber zu der Auffassung, in ihnen zum mindesten die Interpreten Stein'scher Gedanken zu sehen[49]). Die Schriften Brandes und Rehbergs hatten bis zu einem solchen Grade die Zustimmung Steins gefunden, daß man aus ihnen Aufschluß erlangen könne über seine Ideen, deren Aufbau und Entwicklung. Alle diese Anschauungen hätten sich die drei Freunde selbst erarbeitet, wobei es allerdings nicht an gegenseitigen Anregungen gefehlt habe[50]). Besonders auch die für die Staatsauffassung Steins so bedeutsame historisch-organische Staatsauffassung, die Rehberg so sehr in den Mittelpunkt seiner Schriften gestellt hat, ist nach Botzenhart dem Reformator nicht durch Rehberg vermittelt worden, sondern auf Grund von eigenen Studien der Werke des englischen Staatsphilosophen E. Burke[51]). Auch bei den Ideen Steins über die Adelsreform hält Botzenhart das direkte englische Vorbild für Stein bestimmend[52]). Wenn somit Botzenhart die Bedeutung von Brandes und Rehberg für die politische Bildung und damit auch für die Vermittlung englischen Gedankengutes nicht sehr hoch einschätzt und in ihnen nur die Interpreten Stein'scher Gedanken sieht, so erscheinen ihm die Schriften der Hannoveraner doch insofern bedeutsam, als sie seiner Meinung nach zeigen, wo wir die eigentlichen Lehrer Steins zu suchen haben[53]). Einer dieser Lehrer ist der englische Staatsphilosoph Edmund Burke[54]).

48) Botzenhart, a. a. O. Seite 104 und 162.
49) Anderer Auffassung ist Ritter, (Staatsanschauung Seite 9), der den Göttinger Freunden Brandes und Rehberg einen starken Einfluß auf Steins politische Bildung zuschreibt; ebenso: Weniger „Rehberg und Stein" im Niedersächsischen Jahrbuch 1925, Bd. II.
50) Botzenhart, a. a. O. Seite 159.
51) Botzenhart, a. a. O. Seite 159.
52) Ders. Seite 160.
53) Botzenhart, a. a. O. Seite 105.
54) Daneben hat das Studium des „Esprit des lois" von Montesquieu Stein und seinen Freunden eine, wenn auch nicht vorurteilsfreie, so immerhin doch eindrucksvolle Vorstellung von der englischen Verfassung vermittelt. Im Nassauer Programm bezieht sich Stein in einem ausführlichen Zitat auf den großen Franzosen. (Vgl. Ritter, Biographie, I, Seite 150).

Sei es nun mit der Beantwortung der Frage nach der Bedeutung von Brandes und Rehberg wie es wolle, es läßt sich jedenfalls sagen, daß für Stein der Göttinger Aufenthalt und seine Freundschaft mit den beiden Hannoveranern ein wichtiges Ereignis für die Entwicklung seiner politischen Ideen war, denn gerade in Hannover konnte man sich damals des englischen Einflusses nicht entziehen, auf England wurde man ja hier unaufhörlich hingewiesen. „Es war ein breiter Strom englischen Denkens, der hier über Hannover in die deutsche Welt hineinflutete, außerhalb seiner Landesgrenzen freilich in seiner Wirkung stark beschränkt durch die stärkere Macht der französischen Ideeninvasion, in Hannover aber selber dagegen, dem Nebenland der englischen Krone, höchst wirksam unterstützt durch die unmittelbare Anschauung hannoverscher Staatsmänner und Publizisten vom englischen Staatsleben[55]).

b) Stein und Burke.

Was der englische Staatsphilosoph Edmund Burke an Gedankengut Stein vermittelte, waren in erster Linie Betrachtungen über den Geist, in dem die englische Nation lebte und handelte, waren Darlegungen über das Wesen und den Zweck des Staates überhaupt. „Die bürgerlische Gesellschaft", so führte Burke aus[56]) „ist ein großer Kontrakt, aber es wäre frevelhaft, den Staatsverein wie eine alltägliche Kaufmannssozietät zu betrachten". Vielmehr ist nach Burke ein Staat „eine Verbindung ganz anderer Art und von ganz anderer Wichtigkeit. Er ist nicht bloß eine Gemeinschaft in Dingen, deren die grobe tierische Existenz des vergänglichen Teils unseres Wesens bedarf, es ist eine Gemeinschaft in allem was wissenswürdig, in allem was schön, in allem was schätzbar und gut und göttlich im Menschen ist. Und da die Zwecke einer solchen Verbindung nicht in einer Generation zu erreichen sind, so wird daraus eine Gemeinschaft zwischen denen, die leben, denen welche gelebt haben und denen, die noch leben sollen".

In dieser Formulierung tritt Burkes historisch-organische Staatsauffassung mit aller Deutlichkeit in Erscheinung. „Die Idee der Nation als einer Einheit über den Generationen ist hier klar erkannt und ausgedrückt"[57]). Man stelle diesem Staatsideal dasjenige des absolutistischen Preußen gegenüber und man wird ein-

55) Ritter, Staatsanschauung, Seite 10. Über das Verhältnis Brandes' und Rehbergs zu England und insbesondere zur Gedankenwelt Burkes, siehe bei Braune: „Edmund Burke in Deutschland" Seite 74 ff.
56) E. Burke, Reflections, Bd. I, Seite 151.
57) Botzenhart, a. a. O., Seite 203.

sehen, daß diese Gedanken ihren Eindruck auf Stein nicht verfehlen konnten. Stein hat sich diese Ideen auch zu eigen gemacht. Sie gehörten zu seinem Bildungsbesitz[58]).

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß Stein sich, neben dem Studium der deutschen Geschichte, durch diese Beschäftigung mit englischen Anschauungen und mit dem englischen Staatswesen seine Vorstellungen vom Staat überhaupt gebildet hat. Der englische Einfluß hat bei ihm das Staatsideal, das England hieß, entstehen lassen. In Göttingen hat sich Stein die Grundlinien des Bildes erarbeitet, das er dann zeitlebens von dieser Verfassung in sich getragen hat. Hier bildete sich ein guter Teil seiner Staatsidee, die ihm dann seine kritische und ablehnende Haltung dem absolutistischen System auf dem Kontinent gegenüber einnehmen ließ. Die aus dem englischen Staatswesen gewonnene Vorstellung vom Wesen des Staates und seinen politischen Zwecken ließen Stein auch später zur Erkenntnis gelangen, daß das preußische Staatsleben von Grund auf und von innen heraus umgestaltet werden mußte und daß es dabei vor allen Dingen darauf ankommen mußte, den einzelnen Bürger in eine, seine Mitwirkung an der Erfüllung von Staatsangelegenheiten ermöglichende Beziehung zum Staat zu setzen. Das englische Vorbild gab dem Freiherrn vom Stein Anregungen für seine Idee, die Nation für den Staat zu erziehen, sodann den Staat so umzubauen, daß er fähig und imstande war, seine sittliche Aufgabe zu erfüllen und die Nation in sich aufzunehmen[59]).

Es war somit unerläßlich, sich mit Steins Staatsideal, soweit dies in seinem Ursprung nach England hinweist, zu befassen. Hinsichtlich der ideellen Grundlage und des staatspolitischen Hintergrundes der Selbstverwaltungsorganisation in Preußen läßt sich jedenfalls nicht leugnen, daß der Freiherr vom Stein aus seiner Beschäftigung mit der englischen Staatsphilosophie und der englischen Verfassung wichtige Anregungen erhalten hat. Allerdings mußten erst das Schicksal Preußens nach Jena und der Zusammenbruch des Staates Friedrichs des Großen hinzukommen, um bei Stein diese Ideen zu einem nationalen Reformprogramm werden zu lassen[60]).

---

58) Ders. Seite 224—25; so auch Ritter, Biographie, I, Seite 157.
59) Vgl. auch das Ergebnis, zu dem Botzenhart auf Seite 242 ff kommt.
60) Mit diesen Ereignissen beginnt zugleich auch eine gewisse Abkehr von den hannoverschen Freunden, indem nämlich nunmehr der preußische Staatsmann sich zur politischen Idee eines nationalen deutschen Gesamtstaates bekannte. (Vgl. Ritter, Biographie, I, Seite 180 ff).

3. Die Nassauer Denkschrift.

Stein selbst hat über die geistige Vorgeschichte und die Quellen seiner Reformideen fast garnichts schriftlich niedergelegt und uns hinterlassen. Was aber diese Reformideen selbst betrifft, so stellt die „Nassauer Denkschrift" vom Juni 1807, betitelt: „über die zweckmäßige Bildung der Obersten und der Provinzial-Finanz- und Polizey-Behörden in der Preußischen Monarchie" das getreueste Spiegelbild derselben dar. In der Zurückgezogenheit in seiner nassauischen Heimat nach seiner ersten Entlassung überdachte er die Ursachen des tiefen Falls der preußischen Monarchie, und aus dieser Zeit stammt denn auch dieses wichtigste, berühmteste und umfangreichste seiner politischen Bekenntnisse[61]).

Wenn die späteren Reformgesetze in der Hauptsache von Steins Mitarbeitern entworfen sind, und sein Anteil dabei kaum festzustellen ist, so gewinnt die Denkschrift deshalb um so größere Bedeutung, als hier Stein zum ersten und einzigen Male seine Pläne im Zusammenhang selbst entwickelt hat und weil er bei seiner späteren Reformtätigkeit immer wieder auf die Gedanken seiner Denkschrift hinweist und auf diese zurückgreift. Mit der Denkschrift hat Stein sein politisches Programm aufgestellt.

Betrachten wir nun kurz die Nassauer Denkschrift unter dem Gesichtspunkt, inwieweit darin Steins Kenntnis englischer Ideen und Verhältnisse, besonders hinsichtlich der Organisation der Verwaltung, von Einfluß gewesen sein könnte bzw. inwieweit er tatsächlich auf sie hinweist.

Stein hebt in seinem Reformprogramm immer wieder den Gedanken hervor, einen Anteil der Provinzial- und Municipalverwaltung an ehrenamtlich-tätige Eigentümer aller Klassen zu übertragen. Es erscheint ihm dies als ein wertvolles Mittel zur nationalpolitischen Erziehung der Untertanen.

Zwar kann nun niemand mit Bestimmtheit behaupten, daß dieser Gedanke dem englischen Recht entnommen ist, denn, wie Ritter sagt[62]), könnte es sich hier auch um Möser'sche Ideen handeln, ebenso wie man auch auf Turgots Selbstverwaltungsplan als Quelle verweisen könnte. Ritter führt diese Idee überhaupt nicht auf bestimmte Vorbilder zurück, sondern er meint, es handele sich hierbei um eine folgerichtige Anwendung Stein'scher ständischer Ideale auf das Städtewesen. Aber sei dem wie es wolle, jedenfalls weist Stein im „Nassauer Programm" im Zusammenhang mit diesem Gedanken ausdrücklich auf die englischen Verhältnisse und besonders auf das englische Local-Government

61) Siehe hierzu Ritter, Biographie, I, Seite 274 ff.
62) Ritter, Staatsanschauung, Seite 13.

hin. Er bringt damit zum Ausdruck, daß er sich eingehend mit den englischen Verhältnissen beschäftigt hat und daß er die Vorteile dieses Systems für die Erreichung des Zweckes seiner Reformen erkannt hat[63]). Der Hinweis auf die englische Verwaltung erfolgt zunächst an der Stelle seiner Schrift, an der er die Billigkeit und die Ersparnismöglichkeit der Selbstverwaltung hervorhebt:

„Wie wichtig es ist, dem Eigentümer, und zwar aller Klassen, einen Anteil an der Provinzial- und Municipalverfassung zu übertragen, ihm die Verrichtungen anzuvertrauen, die anderwärts der besoldete Beamte verrichtet, das führt d'Ivernois: „Chute de Buonaparte", p. 340 aus, indem er die inneren Verwaltungskosten von England mit denen von Frankreich vergleicht und die Gründe der ungeheuren Verschiedenheit angibt"[64]).

Die Schrift des Genfer d'Ivernois[65]) hat als die erste Schilderung des englischen Local-Governments auf dem Kontinent durch einen kontinentalen Schriftsteller zu gelten. Durch sie hat sich Stein die erste genaue Kenntnis dieses englischen Verwaltungssystems erworben[66]).

Natürlich ist ihm die Ersparnis, die das Selbstverwaltungssystem mit sich bringt, nicht das Wesentliche. Vielmehr hat er dessen erzieherische Aufgabe als das Entscheidende betrachtet[67]).

Was nun die Organisation der städtischen Selbstverwaltung im einzelnen angeht, so sind es zwei Forderungen, die Stein besonders hervorhebt:

1. Die Wahl der Stadtmagistrate durch die Bürgerschaft,
2. Die selbständige Verwaltung des städtischen Kämmerei- und Armenwesens, Kirchen- und Gemeindevermögens.

Hinsichtlich des ersten Punktes fragt Stein in seinem Reformprogramm: „Werden nicht in fremden Ländern die Geschäfte der Magisträte und Municipalitäten wirklich durch Wahlbeamte aus der Klasse der Eigentümer und Bürger usw. verrichtet?" Man kann unbedenklich annehmen, daß Stein hier auf das eng-

---

63) Auch Ritter erwähnt an dieser Stelle (Biographie, I, Seite 298), und in diesem Zusammenhang die „Anglophilen des Festlandes", insbesondere d'Ivernois und ihre Lobpreisungen der englischen Verfassung, „die den besitzenden Schichten eine nützliche Beschäftigung zu gemeinnützigen Zwecken gewähre". Eben diesen Gedanken, so meint Ritter, indem er sich damit in gewissen Widerspruch zu seinem oben erwähnten Urteil setzt, „hat Stein mit großem Eifer aufgegriffen und zum erstenmal in der Nassauer Denkschrift und seitdem unermüdlich wiederholt, mit einem erstaunlichen Optimismus unmittelbar sittliche Veredelung von der gemeinnützlichen politischen Tätigkeit erwartend".

64) Pertz, a. a. O. I, Seite 426.

65) François d,Ivernois: Causes qui ont amené l'usurpation de Bonaparte et qui ont préparé sa chute. Londres.

66) siehe Ritter, Biographie, I, Anm. 19 zum VIII. Kapitel.

67) Vgl. Pertz, a. a. O., I, Seite 432.

lische Städtewesen des 18. Jahrhunderts hinweisen will[68]), ohne allerdings damit behaupten zu wollen, er habe in dessen Verfassungsverhältnissen ein nachahmenswertes Vorbild gesehen. Das war auch, wie sich aus Späterem ergeben wird, schlechterdings unmöglich.

Wenn die Denkschrift weiter fordert, daß die Magisträte „die Verwaltung des Gemeindevermögens der zum öffentlichen Unterricht, Wohltätigkeit und sonstigen öffentlichen Communitätsbedürfnissen bestimmten Anstalten übernehmen solle, und die Etats- und Rechnungsverhandlungen über Kämmerei-, Armen-, Kirchen- und Gemeindevermögen öffentlich und in Gegenwart der Stadtverordneten geschehen solle"[69]), so kommt darin der Gedanke der Verselbständigung der Städte gegenüber der staatlichen Bevormundung zum Ausdruck. Es sind dies Gedankengänge, die seinem hannöverschen Freundeskreis Brandes und Rehberg eigen waren und die diesen aus der Kenntnis des englischen Städtewesens vertraut waren. Auch der Geheime Rat Freiherr von Vinke wird Stein in dieser Richtung aus seiner Beschäftigung mit der englischen Verwaltungsorganisation manches vermittelt haben. Hat es doch nach der Feststellung Ritters[70]) auf von Vincke, wie dieser es in seinem nach der Nassauer Denkschrift verfaßten Aufsatz über die innere Verwaltung Großbritanniens ausdrückt, besonderen Eindruck gemacht, „wie in England die Menschen so ganz durch und aus sich selbst regiert werden, ohne daß der Staat sich im mindesten darum zu kümmern braucht"[71]). Der Meinung Ritters[71]) in diesem Punkte, daß nämlich Stein entsprechend der Schilderung, die von Vincke von der Verwaltung englischer Kirchspielvermögen gab, jetzt die Offenlegung jährlicher Rechnungsextrakte zur Einsicht aller Hausbesitzer" gefordert habe, muß mit starken Zweifeln begegnet werden; denn ganz abgesehen von den grundsätzlichen Bedenken, die Stein selbst einer Entlehnung englischer Einrichtungen entgegengebracht hätte, ist jene besagte Schilderung von Vinckes erst ein Jahr nach der Abfassung der Denkschrift, im Anschluß an eine Englandreise, entstanden.

Da es sich bei der Offenlegung jährlicher Rechnungsextrakte um ein Verfahren handelt, welches auch in altpreußischen Städten in Übung war, so kann man hinsichtlich des englischen Vorbildes höchstens von einer Anregung und Bestärkung der Stein'schen

68) Vgl. Ritter, Biographie, Bd. I, Seite 287; so auch Max Lehmann, Freiherr v. Stein, Bd. II, Seite 84: „Er (Stein) meint England, wenn er von fremden Ländern redet, in denen die Geschäfte der Magisträte und Municipalitäten durch Wahlbeamte aus der Klasse der Eigentümer und Bürger versehen werden".

69) Pertz, a. a. O. Bd. I, Seite 428.

70) Ritter, a. a. O., Bd. I, Seite 288.

71) Ritter, Biographie, Bd. I, Seite 288—89.

Ideen, nicht dagegen von einer Entlehnung dieses Programmpunktes aus der englischen Kirchspielverwaltung sprechen. Dasselbe gilt auch von der Wahl der Stadtmagistrate, die Friedrich der Große noch ausdrücklich anerkannte, ferner von der selbständigen Vermögensverwaltung, sowie vom Bürgerrecht in der Stadtgemeinde, das Eigentum an Grund und Boden voraussetzte.

4. Das Wirken des Freiherrn von Vincke.

Nach der Nassauer Denkschrift drang ein neuer Strom englischer Gedanken in Preußen ein, indem der oben schon erwähnte Geheime Kabinettsrat Freiherr von Vincke durch seine Schriften eine genauere Vorstellung des englischen Veraltungssystems und vor allem des Local-Governments und seines Selfgovernments vermittelte. Vor Vincke „wußte man davon in Deutschland ebenso wenig, wie man sich in England selbst der charakteristischen Eigenart dieses Selfgovernments bewußt war"[72]. Man braucht sich nur einmal die Schrift August Rehbergs über die Stadtverwaltung der deutschen Länder aus dem Jahre 1807, in der die Reformideen des welfisch-hannoverschen Freundeskreises sich am ausgeprägtesten wiederspiegeln, anzusehen, um die Feststellung zu machen, wie undeutlich die Vorstellungen waren, die man damals von der Organisation der englischen Selbstverwaltung hatte.

Die Bedeutung v. Vinckes für den Reichsfreiherrn und seine Reformen läßt sich einleitend dahin zusammenfassen, daß zwar Steins staatspolitische Einstellung und seine großen Staatsgedanken durch seinen Umgang mit den beiden hannöverschen Freunden und durch seine Beschäftigung mit Burke von England her bestimmt waren, daß aber seine eingehende, genaue Kenntnis englischer Verwaltungsgrundsätze nicht zuletzt dem mündlichen und schriftlichen Verkehr mit v. Vincke zu danken ist. Von Vincke war einer der Mitarbeiter Steins bei dem Reformwerk von 1808, zu dem der Reformator selbst die Grundgedanken und Grundsätze aufstellte, die große Linie gab, die „intellektuelle Kraft bedeutete, welche die Gemüter zu durchdringen und fortzureißen, fremde Talente zu beseelen und zu leiten wußte"[73], bei dem aber den Mit-

72) Ritter, Biographie, I, Seite 175.
Steins Englandreise im Jahre 1786/87 dürfte in dieser Beziehung kaum von Bedeutung sein; denn diese Reise diente dem Geheimen Oberbergrat in erster Linie dem Studium englischer Berg- und Hüttenwerke. (Vgl. Lehmann, „Stein", Bd. II, Seite 84). Immerhin wird er bei seinem von Jugend auf wachen Interesse für das englische Staatswesen an dessen Verwaltungseinrichtungen nicht achtlos vorbeigegangen sein, wenn er auch nach Ritters Feststellungen (Biographie, I, Seite 55) „niemals von irgendwelchen politischen Erfahrungen gesprochen hat, die er dort gesammelt habe". Einzelheiten über diese Fragen sind jedenfalls nicht zu ermitteln.

73) Meier, Reform der Verwaltungs-Organisation, Seite 127.

arbeitern die Aufgabe zufiel, über Einzelheiten Klarheit zu schaffen, Details auszuarbeiten und die Grundgedanken und Grundsätze Steins in die Praxis zu übertragen.

a) von Vinckes Schriften.

Der Mitarbeiter Steins und Nachfolger im Präsidium der Kammern zu Münster und Hamm, von Vincke, hatte sich auf zwei Reisen nach England im Jahre 1800 und 1807 mit der englischen Verwaltungsorganisation vertraut gemacht. Besonders erfolgreich war seine zweite Reise. Im Anschluß an diese wurde er von Stein aufgefordert, sich am Erneuerungswerk aktiv zu beteiligen und so zeichnete er sich dann auch durch die Abfassung einer ganzen Reihe von Aufsätzen und Gutachten aus, die sich in wesentlichen Teilen an die Organisation der inneren Verwaltung Englands anlehnten oder diese zum Gegenstand der Darstellung machten.

Die weitaus bedeutendste und diese Frage am eingehendsten behandelnde Schrift ist betitelt: „Darstellung der inneren Verwaltung Großbritanniens".

„Vincke gibt in dieser kleinen, aber außerordentlich gehaltvollen Schrift über die innere Verwaltung Großbritanniens ein mit dem scharfen Auge des Verwaltungsbeamten gesehenes treues Bild der englischen Verhältnisse. Das was ihm als das Wesen dieser Verwaltung erschien, war vor allem das völlige Fehlen „sichtbarer" Regierungsbeamter, von Personen, die aus dem Regieren ein eigentliches Geschäft und Gewerbe machen und sich handwerksmäßig darauf vorbereiteten, endlich der völlige Mangel administrativer Bevormundung der Kommunen"[74]). Als unbestreitbar merkwürdigste unter den mannigfachen Eigenarten erscheint Vincke der „leise und einfache und doch kräftige feste Gang der großen Staatsmaschine in der ganzen inneren Verwaltung des Reiches, ohne sichtbare Einwirkung der Regierungsgewalt"[75]). Dann weist er auf das von allen bürokratischen Hemmungen freie Selfgovernment hin. Am Schlusse seiner allgemeinen Betrachtungen sagt er: „Die britische Verwaltung hat das Eigentümliche, daß sie nicht durch besoldete Beamte in mancherlei Abstufungen von Ober- und Unterbehörden, nicht durch immerwährende Einwirkungen schreibender Regierungsgewalten, welche alles wissen, alles leiten und alles regeln wollen . . . . , gehandhabt wird, sondern daß sie der eigenen Einsicht und Tätigkeit der Einwohner eine große Masse von Geschäften überträgt"[76]). Damit trifft v. Vincke das Wesen des englischen Selfgovernments. Er urteilt dann weiter:

---

74) Redlich, a. a. O., Seite 811.
75) v. Vincke, Darstellung der inneren Verwaltung Großbritanniens, Seite 1.
76) v. Vincke, a. a. O. Seite 8.

„Es liegt etwas Großes darin, daß die Nation in der tätigsten, überall einwirkenden Station des öffentlichen Dienstes sich selbst regiert, die sämtlichen ausführenden Beamten aus der Masse des Volkes genommen sind und die Individuen . . . . sich gegenseitig bewachen"[77]. Was Vincke an den englischen Verhältnissen immer wieder bewundert und zum Gegenstand seiner Betrachtungen macht, ist das Amt des Friedensrichters. In ihm sieht er alle jene Vorzüge vereint und das Prinzip des Selfgovernments am deutlichsten verwirklicht[78]).

Ähnliche Betrachtungen stellt v. Vincke in einigen Gutachten an, die er zusammen mit einem Generalbericht[79]) am 27. 6. 1808[80]) an den Freiherrn vom Stein schickte.

Der Beitrag v. Vinke's zu der Umgestaltung des preußischen Städtewesens und damit zur Schaffung der Städteordnung unmittelbar, beschränkte sich allerdings nur auf die Ausarbeitung eines Planes über „die Organisation der Unterbehörden für die Kommunalbehörden", den Ritter als eine „unpraktische, nur auf großstädtische Verhältnisse berechnete Nachahmung hanseatischer und englischer Vorbilder" bezeichnet[81]). Wenn v. Vincke somit in seinem Schrifttum der englischen Stadtverwaltung und ihrem Aufbau nur wenige Zeilen widmete, so mag das in erster Linie daran gelegen haben, daß, wie wir später noch sehen werden, die Verfassungsverhältnisse der englischen Städte zu damaliger Zeit als Vorbild nicht geeignet waren.

b) von Vincke's Einfluß auf das Reformwerk.

Welche Bedeutung haben von Vincke und seine Schriften auf das Reformwerk des Freiherrn vom Stein gehabt? Ist es bei der Schaffung der Städteordnung zu direkten Entlehnungen gekommen, oder kann auch hier allenfalls nur von Anregungen gesprochen werden?

Es besteht auch über diese Frage keine einheitliche Auffassung. So schätzt Redlich[82]) die Bedeutung v. Vinckes für Stein und die Reformen sehr hoch ein, wenn er sagt: „Die in diesen (von Vinckes) Schriften und Aufsätzen niedergelegten Anschauungen gewinnen durch den Einfluß, den sie auf die Reformpläne

---

77) Ders. Seite 55.
78) In seinem Gutachten über die Organisation der Unterbehörden stellt Vincke das Friedensrichteramt sogar als ein nachahmenswertes Musterbeispiel hin, das er in der preußischen Verwaltungsorganisation entstehen lassen will. (s. Meier, Verw.Organ. Seite 346).
79) Mit dem Titel „Zweck und Mittel der Preußischen Staatsverwaltung, welche dieselben verfolgen, deren dieselben sich bedienen dürften".
80) Siehe Lehmann, „Freih. v. Stein", Bd. II, Seite 449.
81) Ritter, Biographie, I, Seite 381.
82) Redlich, a. a. O. S. 812.

des Freiherrn vom Stein ausübten, erhöhte Bedeutung. Die Stein'sche Städteordnung, die die Wahl der Magistrate der Bürgerschaft unmittelbar anvertraute, war die bedeutungsvolle Frucht dieser durch Vincke vermittelten Einwirkung der englischen Institution". Demgegenüber sind nach dem Urteil Meier's[83]), das sich im vollkommenen Gegensatz zu der Auffassung Redlichs befindet, Vinke's Vorschläge auf die spätere Städteordnung ohne jeden Einfluß geblieben. Auch Lehmann[84]) hält das Material, das Stein von Vincke erhalten hat, nicht für ausreichend, um daraus ein Gesetz zu formulieren.

Zu diesen Ansichten ist zu sagen, daß Redlich wohl die Bedeutung Vinckes in dieser Beziehung überschätzt. Falsch ist es aber, wenn Redlich die Bedeutung des Vincke'schen Einflusses daraus glaubt schließen zu können, daß in dem Aufsatz Steins über die zweckmäßige Bildung der „Obersten und Provinzial-Finanz- und Polizeybehörden in der preußischen Monarchie" (sog. Nassauer Denkschrift) eine weitgehende Übereinstimmung der Grundsätze beider Staatsmänner sich zeige[85]). Redlich übersieht nämlich hierbei, daß Stein zur Zeit der Abfassung der Nassauer Denkschrift vom Juni 1807 noch gar nicht im Besitz der Schriften Vincke's gewesen sein kann[86]). Aber auch was die Städteordnung selbst betrifft, so kann eine unmittelbare Beeinflussung durch die Vincke'schen Gutachten nicht festgestellt werden. Ist es doch, ganz abgesehen von dem wenig vorbildlichen Städtewesen in England zu damaliger Zeit, überhaupt zweifelhaft, ob der Aufsatz v. Vincke's über die Organisation der Unterbehörden für die Kommunalverwaltung rechtzeitig genug in den Besitz Steins und der für die Gesetzesentwürfe maßgeblichen Männer gelangt ist[87]). Die übrigen Schriften Vincke's waren ja in erster Linie der Reorganisation des platten Landes gewidmet, für die auch das Friedensrichteramt, das Vincke hier in den Vordergrund stellt, am meisten in Betracht kam. Da diese Reorganisation aber nicht zum Abschluß kam, entfällt m. E. von vornherein die Möglichkeit einer

83) Meier, Reform der Verwaltungsorganisation, Seite 250.
84) Lehmann, Freiherr vom Stein, Seite 449.
85) Redlich, a. a. O., Seite 812.
86) Nach Meier, a. a. O., Seite 130 sind die meisten Gutachten Vinckes erst am 8. 8. 08 nach der Rückkehr Vinckes von seiner zweiten Englandreise Anfang August/07 zusammen mit einem Hauptbericht an Stein gesandt worden. — Es kommt hier allenfalls, wie oben dargestellt, eine gewisse Übereinstimmung mit den Aufzeichnungen d'Ivernois in Betracht, auf den Stein in der Nassauer Dankschrift ja selbst verweist.
87) Meier, a. a. O. Seite 250 und Lehmann, a. a. O. Seite 449, Anm. 1, sehen selbst für den Fall, daß dieses Gutachten dem Freih. v. Stein vorlag, in Vincke's Material keine ausreichende Grundlage für die Gesetzesabfassung.
Ritter, Biographie, Seite 381, Anm. 7, ist anderer Meinung. Nach ihm besagt die Nichterwähnung dieses Aufsatzes in dem Erlaß Steins vom 27. 6. 08 nicht, daß Stein nicht rechtzeitig durch v. Vincke in den Besitz des Ausatzes kam bew. daß dieser nicht an den Minister Schrötter weitergeleitet wurde.

unmittelbaren Einwirkung Vinke'scher Schriften auf die Stein'schen Reformen. Tatsächlich hat die Städteordnung ja auch an die Aufsätze des Polizeidirektors Frey angeknüpft, die Meier als die Grundlagen der Städteordnung bezeichnet[88]).

Wenn aber entgegen Redlichs Auffassung die Städteordnung nicht als die Frucht der durch v. Vincke's Schriften vermittelten Einwirkung bezeichnet werden kann, so darf man doch andererseits nicht soweit wie Meier gehen und behaupten, die Vorschläge Vincke's seien ohne jeden Einfluß auf die Städteordnung von 1808 geblieben.

Meier[89]) hat zwar recht, wenn er feststellt, daß die schwere Aufgabe, fremde Einrichtungen für einheimische Verhältnisse anwendbar zu gestalten, nicht gelöst war, wobei man allerdings die Frage aufwerfen muß, ob es nicht überhaupt unmöglich ist, solche fremden Einrichtungen, wie sie hier gegeben sind, mit Rücksicht auf ihre wesensmäßige Verbindung mit dem gesamten Staatsaufbau und der tiefen Strukturverschiedenheiten der Staatswesen nachzuahmen. Aber es muß doch als das Verdienst v. Vincke's bezeichnet werden, daß er die allgemeinen Grundsätze, die die englische Verwaltungsorganisation beherrschen und die Redlich als „ihr polisches Lebensprinzip" bezeichnete[90]), erkannte und seinen Zeitgenossen vermittelte. Von Vincke war es jedenfalls, der als erster das dem englischen Friedensrichteramt innewohnende Prinzip der Teilnahme der Eigentümer aller Klassen an den öffentlichen Angelegenheiten lokalen, provinziellen und gesamtstaatlichen Charakters und die Befreiung der Kommunalverwaltung von der zentraladministrativen Bevormundung herausgestellt und auf seine erzieherische Bedeutung für den Staat und seine Bürger hingewiesen hat. In dieser Beziehung dürfte von Vinkes Wirken nicht ohne anregenden Einfluß auf seine Zeitgenossen und mittelbar auch auf das Reformwerk[91]) selbst gewesen sein.

5. Das englische Städtewesen.

Wie schon oben erwähnt, war der Grund für die geringe Beachtung, die das englische Städtewesen in den Schriften und Gutachten Vinkes gefunden hatte, in diesem selbst zu suchen. Die Verwaltung der Städte in England in jener Zeit befand sich in

88) Meier, a. a. O., Seite 270.
89) Ders. Seite 133.
90) Redlich, a. a. O., Seite 812.
91) Der Grundsatz der unentgeltlichen und ehrenamtlichen Übernahme von Stadtämtern hat in der Städteordnung weitgehende Berücksichtigung gefunden. Siehe St. O. §§ 27, 114, 141—144 und 191. — Dieser Grundsatz war aber auch in den älteren deutschen Stadtrechten verwirklicht und kann ebensogut von da übernommen sein.

einem Zustand, wie man ihn beim besten Willen nicht als vorbildlich hinstellen konnte. Es ist überhaupt zunächst festzustellen, daß das Städtewesen in England sowohl in wirtschaftlicher und sozialer als auch in politischer Beziehung seit dem Mittelalter bis zum 19. Jahrhundert nicht im entferntesten die Rolle gespielt hat, wie dies z. B. in Deutschland, Italien und auch in Frankreich der Fall war. „Mit Ausnahme der wenigen Seehäfen sind die englischen Städte fast ausnahmslos kleine Ackerstädte oder Marktflecken gewesen"[92]), die wenig aus dem Rahmen des Gesamtlebens der Nation heraustraten. Als Verwaltungseinheiten traten sie nach der ganzen Gestaltung des historischen Systems an Bedeutung zurück hinter die Grafschaft[93]). Immerhin hatten sich auch die englischen Städte auf Grund zahlreicher königlicher Privilegien im Mittelalter zunächst eine gewisse Freiheit in ihrer Verwaltung erworben. So war den Städten u. a. das Recht eingeräumt worden, durch die Gesamtheit der Bürger, anstelle des Vertreters der Zentralgewalt, sich selbst ein Stadtoberhaupt, den Mayor, zu wählen. Seit dem 15. Jahrhundert treten dann die Städte durch die Incorporation Charters des Königs auch als Rechtssubjekte in Erscheinung. Jedoch werden durch diese Verleihungen nicht die Städte als solche zu juristischen Personen, sondern lediglich der von der Bürgerschaft gewählte Ausschuß (Leet Jury) erhielt die Corporationseigenschaft (Body Corporate = Körperschaft)[94]).

Dadurch aber, daß in der Folgezeit diese Incorporation Charters nicht mehr an die gewählten Ausschüsse verliehen wurden, sondern an einen besonderen engeren Körper (Select Body), dessen Einsetzung das Königtum aus machtpolitischen Gesichtspunkten vornahm, begann eine Entwicklung, die schließlich die große Masse der Bürgerschaft völlig vom Stadtregiment ausschloß. Die Select Bodies, als Personifikation der Bürgerschaft, ergänzten sich ihrerseits durch Cooption, d. h. eigene Zuwahl neuer Mitglieder ohne Teilnahme der Bürgerschaft und, da die Stadtverwaltung völlig in die Hände dieser kleinen Gruppen geriet, beschränkte sich das Recht der aktiven Gemeindebürgerschaft auf den engen Kreis, aus welchem sich diese geschlossenen Körperschaften zusammensetzen: der politisch bevorzugten Klasse im Staate. Die Städte erhielten damit Organe, die den Einflüssen der Zentrale und der herrschenden Klasse im Staate besonders zugänglich waren. Indem diesen Stadtoligarchien jede Kontrolle von außen her fehlte, wurde zu-

---

92) Redlich, a. a. O., Seite 34.
93) Ders. Seite 150.
94) Hatschek, Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung, Seite 24, legt diesen Verleihungen die Bedeutung bei, daß die Städte durch sie die Eigenschaften der Körperschaften des Privatrechts erhielten.

gleich „der Verschleuderung des Gemeindevermögens, dem Mißbrauche des Amtes und der Korruption in allen Teilen der Verwaltung Tür und Tor geöffnet[95]).

Die Unveränderlichkeit, mit der sich diese Korrumpierung des Geistes und der Praxis der städtischen Lokalverwaltung bis ins 19. Jahrhundert zeigte, ohne Widerspruch zu finden, liegt vor allem in der Gestaltung des städtischen Parlamentswahlrechts. Das Unterhaus war niemals ein Abgeordnetenhaus im eigentlichen Sinne, das sich durch subjektives Wahlrecht einzelner Individuen bildete, sondern es war stets eine Körperschaft, die aus der Vereinigung der Vertreter der historischen Territorialverbände bestand. Der englische Staatsbürger besaß das Wahlrecht nicht als solcher, sondern z. B. in seiner Eigenschaft als Bürgerschaftsmitglied (Freeman) einer Stadt oder eines städtischen Wahlfleckens. Mit dem Übergang der Stadtverwaltung auf den engeren Kreis des Select Body ist diesem dann auch das Wahlrecht übertragen worden. Jetzt konnte durch die Beherrschung dieser Select-Bodies, was überhaupt der mit der Schaffung dieser Institution verfolgte Zweck war, zugleich auch der Einfluß im Parlament geltend gemacht werden. Hier liegt die Ursache für die fortschreitende Verderbnis der englischen Städteverfassung. Die jeweiligen Träger der Regierungsgewalt konnten nun entweder durch Bestechung und Korruption der Mitglieder der Select Bodies oder dadurch, daß sie von vornherein nur Leute ihres Vertrauens und ihrer Partei in die Select Bodies setzten, sich gefügige Abgeordnete für das Parlament sichern. Letzteres war um so leichter möglich, als man die aktive Bürgerschaft durch freie Verleihung der Rechte eines Freemans auch auf Nichtansässige ausdehnte. Damit konnte die herrschende Klasse ohne Schwierigkeiten ihren Einfluß in den Städten und damit mittelbar auch im Parlament durchsetzen. Ein Interesse an der Änderung dieser Zustände konnte somit bei den Trägern der Regierungsgewalt naturgemäß auch nicht im geringsten bestehen. Vor allem waren es die Grundbesitzer und die um die Städte herum wohnenden Adeligen der Grafschaft, die diese Gestaltung der Städteverfassung ausnutzte und zu einer beherrschenden Stellung aufrückten. Die Unentgeltlichkeit der Verwaltungstätigkeit ermöglichte schon rein faktisch wegen der damit verbundenen Kosten und des Zeitaufwandes nur der besitzenden Klasse die Teilnahme an der Lokalverwaltung. „So vermochte der Adel der Grafschaft allenthalben dank seiner ökonomischen, sozialen und politischen Übergewichte die städtische Bevölkerung sich mehr und mehr politisch und

95) Redlich, a. a. O., Seite 33.

administrativ dienstbar zu machen"[96]). Zu Anfang des 19. Jahrhunderts gab es in England kaum irgendeine Stadtkorporation, in der von einer realen Gemeindevertretung gesprochen werden konnte[97]). Die vollständige Ausschließung der Bevölkerung von der Leitung der städtischen Geschicke machte es den die Städte beherrschenden Cliquen um so leichter, die Städte selbst ihren politischen und wirtschaftlichen Interessen zu unterwerfen. Die Stadtoligarchie besetzte die städtischen Ämter mit ihren Anhängern und Untergebenen, und aus den zahllosen und unnützen neugeschaffenen Ämtern und Ämtchen bezog sie ihre reichen Einkünfte. Das Gemeindegut diente nicht mehr in erster Linie dem Wohl und dem Interesse der Gesamtheit. Die öffentlichen Gelder wurden für die ungeheuer verschwenderische und kostspielige Kommunalverwaltung verbraucht oder zur Förderung der politischen Zwecke der herrschenden Partei benutzt. Die Korruption bildete den eigentlichen Lebenszweck der Stadtbehörden[98]).

Das war das Bild des englischen Städtewesens, das sich zur Zeit des Freiherrn vom Stein und seiner Reformbestrebungen dem Beschauer bot[99]). Diese Verwaltungsorganisation konnte für Preußen nichts Vorbildliches und Nachahmungswertes bedeuten.

6. Schlußfolgerungen.

Wie ist nun im Ergebnis der englische Einfluß auf das Reformgesetz der Städteordnung einzuschätzen? Es ist über die Frage der Entstehung der Städteordnung von 1808 viel geschrieben und manches behauptet worden. Bei näherem Zusehen ergibt sich aber, daß man nirgends irgendwelche überzeugende Quellen zur Verfügung hat, um die Frage nach den geistigen Fundamenten und den richtunggebenden Vorbildern der Städtereformation eindeutig zu beantworten. Vor allem hat sich Stein selbst hierzu kaum geäußert. Damit ist man bei der Erforschung dieser Zusammenhänge lediglich auf Rückschlüsse aus äußeren Umständen, auf Indizien, angewiesen. Da ist zunächst Steins grundsätzliche Einstellung zu der Möglichkeit und Zweckmäßigkeit der Entlehnung fremder Verwaltungseinrichtungen. Seine historisch-organische Auffassung vom Wesen des Staates verbot es ihm grundsätzlich, an die Nachahmung dieser oder jener englischen Einrichtungen zu denken. Es war aber auch,

---

96) Redlich, a. a. O., Seite 64.
97) Redlich, a. a. O., Seite 36.
98) Redlich, a. a. O., Seite 156 ff.
99) Fischel, Die Verfassung Englands, gibt auf Seite 286 ff einige Daten aus dem Parlaments-Ausschußbericht, welcher der Reform des englischen Städtewesens zur Begründung diente. Aus diesen Daten ergibt es sich, wie es um die Kommunalfreiheit in England im 17. und 18. Jahrhundert bis 1835 bestellt war: „Überall opferte man die Lokalinteressen politischen Parteizwecken". (Seite 291).

ganz abgesehen hiervon, angesichts der korrupten Verhältnisse des englischen Städtewesens völlig ausgeschlossen, in der englischen Stadt ein Vorbild zu sehen[100]. Berücksichtigt man das dementsprechend auch unbedeutende literarische Material über die Organisation des englischen Städtewesens, das den Schöpfern des Reformgesetzes von 1808 zur Verfügung stand, so läßt sich sagen, daß die Städteordnung keine Entlehnungen oder Nachahmungen aus dem englischen Städtewesen enthalten kann und auch nicht enthält. Es kann ebenfalls nicht die Rede davon sein, daß Stein zu seinen Reformen aus der englischen Stadt etwa nur Anregungen erhalten hätte. Eine technische Übereinstimmung in gewissen Einzelheiten kann deshalb auch nicht für eine Entlehnung oder Nachahmung gehalten werden[101].

Was aber im übrigen den englischen Einfluß, soweit er sich auf Anregungen für die preußische Reformgesetzgebung selbst erstreckt, betrifft, so dürften die allgemeinen Verwaltungsprinzipien, wie sie besonders im Selfgovernment des Friedensrichteramtes zum Ausdruck kommen, nicht ohne Wirkung gewesen sein. Jedenfalls hat Stein den Grundsatz der Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten, den man in Englands Verwaltung damals schon verwirklicht sah, in seiner Bedeutung als Erziehungsmittel der Nation erkannt. Daß er hierin für Kreise und Landgemeinden ein Vorbild sah, ergibt sich aus seinem Schreiben an den Minister Freiherr v. Schrötter vom 27. Juni 1808. In diesem Schreiben äußert sich nämlich Stein in Bezug auf das Gutachten v. Vincke's, in dem den preußischen Landräten, entsprechend den englischen Friedensrichtern, die Polizeiverwaltung in ehrenamtlicher Funktion übertragen werden soll, daß dieser Plan einer ganz vorzüglichen Aufmerksamkeit wert sei, „um ihn soviel wie möglich schon jetzt so in Ausführung zu bringen, daß künftig sich der Erreichung dieses Ideals immer mehr genähert wird"[102].

Die Einrichtung, ehrenamtlich tätige Bürger mit der Erledigung von Gemeinschaftsaufgaben zu betrauen, wie sie in der Städteordnung von 1808 Eingang gefunden hat, ist keine Nachahmung englischer Vorbilder, aber die Erkenntnis ihrer erzieherischen Bedeutung für das preußische Staatswesen dürften die Reformatoren in erster Linie aus dem Vorbild der Grafschaftsverwaltung gewonnen haben. In dem Hinweis auf England und

100) so auch Ritter, Biographie, Seite 287.
101) U. a. sah man in der Wahl des Magistrates, welche die Städtordnung unmittelbar der Bürgerschaft anvertraute, eine Entlehnung aus dem englischen Recht. (Vgl. Redlich, a. a. O., Seite 812). Auf Anklänge an Verfassungsgesetze der französischen Revolution bei der Formulierung der Städteordnung weist Ritter, Staatsansch., Seite 17 hin.
102) Meier, Verwaltungsorganisation, Seite 352.

seine Verwaltungsgrundsätze suchte Stein zu mindest auch eine Rechtfertigung und Bestätigung für den Wert und die Notwendigkeit seiner Reformpläne. Auch der andere große Gesichtspunkt, nämlich die Freiheit von staatlicher Bevormundung, in der die Städte der Städteordnung ihre Verwaltung führen sollten, ist ein Grundsatz, der englichen Gedankengängen entspricht.

III. Grundsätzliches über die Frage der Entlehnung englischer Verwaltungseinrichtungen.

Die inneren Strukturverschiedenheiten beider Staatswesen zu damaliger Zeit und damit auch das Wesen des englischen Selfgovernments und der deutschen Selbstverwaltung überzeugen uns davon, daß es nicht nur unmöglich sondern überdies auch falsch gewesen wäre, hätte Stein das englische Selfgovernment auf den preußischen Staat übertragen wollen. Handelt es sich doch dabei um ein System, das sich aus den englischen Verhältnissen, aus der sozialen Struktur des Landes und seiner Geschichte heraus entwickelt hat und ohne diese Voraussetzungen nicht gedacht werden kann.

Es ist eingangs schon auf die Entwicklungslinie des englischen Staatswesens und der englischen Nation als einer organisch gewachsenen Einheit hingewiesen worden. Weiter ist die Bedeutung des Common Law als Rückgrat des Staatslebens Englands hervorgehoben worden, dem es zu verdanken ist, daß Gegensätze zwischen Staat und Territorium, Staat und Einzelwesen oder auch Zentralregierung und Lokalverwaltung nicht aufkommen konnten.

An diese Ausführungen ist im folgenden anzuknüpfen.

Selfgovernment heißt Selbstregierung. Das englische Volk regiert und verwaltet seine eigenen Angelegenheiten selbst. In der Spitze geschieht dies durch das Parlament und das ihm verantwortliche Kabinett und im Innern des Landes durch die örtlichen Verbände und die Betätigung ehrenamtlicher Beamter in denselben. Demgemäß kennt die englische Rechtssprache das Wort „Selfgovernment" in dem bei

uns üblichen Sinn überhaupt nicht, sondern unterscheidet zwischen central government und local government[104]). Das eine wie das andere ist aber ganz in gleicher Weise Selfgovernment: Selbstregierung der großen cummuna cummunarum, der nationalen Genossenschaft in der parlamentarischen Staatsverfassung und Selbstregierung der lokalen Genossenschaften in Stadt und Grafschaft. Die Regierung und Verwaltung erfolgte in England nicht durch einen bürokratischen Verwaltungsmechanismus, einen sog. Staatsapparat. Zu der Vorstellung eines Staatsapparates gehört begrifflich die Konstruktion eines Staates, der im gewissen Gegensatz zum Staatsvolk steht. Diese Gegenüberstellung kennt die englische Staatsrechtslehre nicht, weil dem Engländer überhaupt der Begriff Staat, den wir, wenn auch vielleicht heute nicht mehr, so doch bis vor kurzem in jenem geheimnisvollen Wesen der juristischen Person sahen, unbekannt ist. Der englischen Staatsverfassung liegt nicht jener formalistische Begriff eines allmächtigen Staates zugrunde, der in geheimnisvoller Undefinierbarkeit über Untertanen herrscht, sondern vielmehr die lebendige Vorstellung, der nach ihren alten, historischen Kreisen und Landschaften gegliederten Nation als des eigentlichen Staatskörpers.

Lokalverwaltung (local selfgovernment) und Zentralverwaltung (national selfgovernment) sind nicht wie bei uns zwei einander entgegenstehende heterogene Organisationsprinzipien, sondern zwei völlig homogene Erscheinungsformen eines und desselben Prinzips, die organische, einheitliche Struktur des sich selbst regierenden bürgerlichen Gemeinwesens. Man muß also einsehen, wie sinnwidrig es gewesen wäre, wenn Stein aus diesem einheitlichen englischen Verwaltungssystem ein Teilstück, eben das local selfgovernment, hätte herausreißen wollen, um es in dem auf völlig anderen Voraussetzungen beruhenden preußischen Staatswesen neu erstehen zu lassen.

Aus der geschichtlichen und rechtlichen Entwicklung des englischen Staates ergibt sich weiterhin noch eine Besonderheit, die zwar nicht die Stellung des Selfgovernments im Rahmen des Staatsgefüges betrifft, die aber ein charakteristisches Wesensmerkmal desselben ist. Ich meine die rein persönliche Grundlage, auf der das Selfgovernment der damaligen Zeit beruht und wie es ja auch im Friedensrichteramt zum Ausdruck kommt.

---

103) Koellreutter, Englisches Verwaltungsrecht, Seite 22 und Redlich, a. a. O., Seite 809.

Der Einzelne wird zu persönlicher Teilnahme im Dienste der Erledigung von Staatsaufgaben in seinem genossenschaftlichen Verband unmittelbar herangezogen. Der einzelne ist nicht in irgendeiner, dem Staat gegenüber, eigenberechtigten Untergliederung, als deren Funktionär tätig, wie das der deutschen Selbstverwaltung von jeher eigentümlich ist, sondern er selbst und der genossenschaftliche Verband ist Träger der Selbstverwaltungsrechte und Selbstverwaltungspflichten.

Die Stein'sche Organisation der Selbstverwaltung mußte von sachlichen Voraussetzungen ihren Ausgang nehmen, indem sie an eine dem Staat eingegliederte, jedoch mit eigenen Rechten ausgestattete Körperschaft als Grundbestandteil der Selbstverwaltung anknüpfte. Erst innerhalb dieser Korporation war die Anteilnahme des Einzelnen an der öffentlichen Verwaltung möglich. Träger der Selbstverwaltung war die Stadtkorporation und nicht der ehrenamtlich tätige Bürger, wie es dem englischen Recht entsprach.

Stein konnte den von ihm als so heilsam erkannten Gedanken, die Untertanen an Staatsgeschäften oder überhaupt an Angelegenheiten, die solche einer Gemeinschaft sind, mitwirken zu lassen auch aus d e m Grunde in Preußen nicht in der Form des englischen Selfgovernments verwirklichen, weil die preußische Staatsentwicklung nicht zur Bildung einer einheitlichen Nation, die in ihrer Organsationsform „Staat" frei von Gegensätzlichkeiten war und in deren Dienst das Einzelwesen zur Erledigung von zentralen oder örtlichen Staatsaufgaben in Parlament oder Grafschaft und Gemeinde eingesetzt werden konnte, geführt hat.

In Preußen galt es, zwischen der allmächtigen Staatsverwaltung und den Untertanen einen Ausgleich zu schaffen und ein für beide Teile förderliches Verhältnis zu finden. Die Mitwirkung und Selbsttätigkeit der Untertanen in der Erledigung von Staatsgeschäften, die Stein in diesem Sinne das richtige Mittel zu sein schien zur Weckung und Stärkung der gemeinschaftsbildenden sittlichen Kräfte des Volkes und ihres Einsatzes für das Staatsganze, konnte er in Preußen nur im Rahmen der historisch bedingten Gegebenheiten durchführen: dies waren eben die als eigenberechtigte Teile des Ganzen anzusehenden Körperschaften: Städte und Landgemeinden.

Zweiter Teil.

Rudolf von Gneist, das Selfgovernment und die deutsche Selbstverwaltung.

I. Das Schicksal der Reformen Steins und die Entwicklung der Selbstverwaltung bis zur preußischen Verwaltungsorganisation der 70er Jahre.

Der von dem Freiherrn vom Stein wiederbelebte Gedanke der Selbstverwaltung fand nicht die von seinem Träger und Verfechter gewünschte Vollendung. Das lag schon daran, daß in dem damals überwiegend agrarischen Preußen die Städte, auf die sich die Selbstverwaltung ja beschränkte, wirtschaftlich und politisch eine nur geringe Rolle spielten. Die Wirksamkeit des Steinschen Plans war damit schon organisatorisch stark begrenzt. Die Weckung des Interesses des Einzelnen für die Geschichte und Angelegenheiten des Staates durch die Mitarbeit bei der Erledigung von Gemeinschaftsaufgaben und die damit beabsichtigte Heraushebung des Bürgertums aus seiner Bedeutungslosigkeit und dem tiefen Zerfall seiner politischen Stellung konnte aber nur auf breitester Grundlage erfolgen. Dazu gehörte jedoch nicht nur eine Selbstverwaltungsorganisation der Stadt- und Landgemeinden, sondern darüber hinaus auch eine Teilnahme der Bürger an der Staatsverwaltung in Provinzial- und Reichsständen, d. h. in einem Landtag und Reichstag. Dieses Ziel Steins, das eine Umwandlung der tiefsten Grundlagen des absolutistischen Staates bedeutet hätte, wurde nicht erreicht. Die Umwandlung des Obrigkeitsstaates scheiterte und damit die von Stein bezweckte Überwindung des Gegensatzes von Staat und Gesellschaft. Die Reformen hatten zwar das politische Interesse des von allem Staatsgeschehen zurückgedrängten Bürgertums geweckt, es war jedoch nicht gelungen, den Bürger aus seiner oppositionellen Haltung heraus in den Staat hineinzuführen.

Was die Städteordnung von 1808 selbst betrifft, so zeigten sich schon bald nach ihrer Einführung auch erhebliche Mängel. Einmal haben die Städte das Vertrauen, das Stein in sie setzte, als er der umfassenden Beschränkung der Staatsaufsicht Eingang in die Städteordnung verschaffte, nicht völlig gerechtfertigt. Stein selbst bringt das eindeutig zum Ausdruck, wenn er sagt[1]), daß es höchst bedenklich gewesen sei, die Befugnis, das Gemeindevermögen zu veräußern und Schulden zu machen, den Stadtverordneten allein anzuvertrauen, das Schicksal zukünftiger Geschlechter von der Raschheit, der Übereilung, dem Leichtsinn, oder vielleicht durch selbstsüchtige Beweggründe verleiteten Versammlungen der Abgeordneten abhängig zu machen. Er hielt es deshalb für unerläßlich, zur Sicherstellung des Wohlstandes der Gemeinden, die Veräußerung ihres Eigentums und die Eingehung von Schulden von der Einwilligung des Magistrates und der Staatsbehörden abhängig zu machen[2]). Auch das durch die Städteordnung der Stadtverordnetenversammlung verliehene Übergewicht über den Magistrat wurde bald als sehr unzweckmäßig empfunden. Der Magistrat war nach der Kompetenzverteilung in Selbstverwaltungsangelegenheiten — abgesehen von der Teilnahme an den gemischten Deputationen — nur Exekutivorgan der Stadtverordnetenversammlung. Schon 1826 war Stein in einer Denkschrift auch von der Notwendigkeit der Änderung dieses Verhältnisses überzeugt[3]).

Die revidierte Städteordnung von 1831 hat dann dort, wo sie eingeführt wurde[4]) in diesen Punkten Abhilfe geschaffen, ohne daß dies in Steins Augen etwa ein Abweichen vom rechten Wege bedeutet hätte[5]). Der Grundsatz der eingeschränkten Staatsaufsicht erfuhr 1831 eine erhebliche Abänderung durch Erweiterung des staatlichen Aufsichtsrechts. Auch die Rechte des Magistrates der Stadtverordnetenversammlung gegenüber wurden in der Weise gestärkt, daß es allmählich gelang, das ursprüngliche Ausführungsorgan in die Stellung eines der Stadtverordnetenversammlung im wesentlichen gleichgeordneten Beschlußorgans zu erheben.

Eine Lösung jenes Gegensatzes zwischen Staat und Gesellschaft in einer höheren Einheit brachte auch die Revolution von 1848 und die Epoche des Konstitutionalismus nicht. Vielmehr änderte sich dieses gegensätzliche Verhältnis nur insofern, als die

---

1) Siehe bei Pertz, a. a. O. Band VI, Seite 250 ff.
2) Siehe Pertz, a. a. O. Bd. VI, Seite 250 ff.
3) Ebenfalls Pertz, Bd. VI, Seite 307 ff. und 319 ff.; ferner Meier, Verwaltungsorganisation, Seite 344/45.
4) Über den Geltungsbericht der Städteordnung v. 1831 siehe bei Bornhak, a. a. O., Seite 32/33.
5) Meier, a. a. O., Seite 276.

Interessenkämpfe des aufstrebenden Kapitalismus und des Großgrundbesitzes um die Erringung der politischen Macht die Staatsgewalt in die Hände der jeweils herrschenden Gesellschaftsklasse brachte[6]).

Für die Organisation der kommenden Selbstverwaltung bedeuteten diese innerstaatlichen Machtkämpfe die Beseitigung der im Interesse des Kapitalismus geschaffenen Stadt- und Landgemeindeordnung von 1850, was gleichzeitig ein Abgehen von den Grundsätzen der Stein'schen Reform der Selbstverwaltung zur Folge hatte[7]). Da für den Großgrundbesitz nur die Verwaltung der Landgemeinden von Bedeutung war, knüpfte man zwar bei der Neuorganisation der Stadtverwaltung in den Städteordnunigen von 1853 und 1856 im allgemeinen wieder an die Grundsätze der gemeinsamen Gemeindeordnung für Stadt und Land von 1850 an. Bezüglich der Landgemeinden des Ostens aber brachte man die Ordnung des Allgemeinen Landrechts in der Abänderung unwesentlicher Punkte wieder in Geltung. Das bedeutete für den preußischen Osten patrimoniale Verwaltung der Gemeinden durch erbliche Lehnsschulzen unter Aufsicht des Gutsherrn.

Es ist nun eine stetig wiederkehrende Erscheinung des Staatslebens, daß, wenn eine Gesellschaftsklasse eine unbeschränkte Herrschaft über den Staat gewonnen hat und wenn sie diese Herrschaft am besten gesichert glaubt, die Staatsidee zu neuer innerer Kräftigung gelangt, den Staat von dem Einfluß der Gesellschaft befreit und statt dessen die Gesellschaft in den Dienst des Staates stellt. So folgte dem Konstitutionalismus, dessen Wesen, wie soeben angeführt, darin bestand, die Staatsgewalt in der Hand der jeweils im Landtage mächtigsten Gesellschaftsklasse zu legen, in der sog. Konfliktszeit eine gegenläufige Bewegung der Regierung, die den Staat aus den Fesseln, die ihm die Gesellschaft auferlegte, zu befreien suchte. Die höchste Kraftentfaltung der Staatsgewalt in dem Verhältnis von Staat und Gesellschaft nach der Konfliktszeit[8]) brachte jedoch keineswegs eine Rückkehr zu den Grundsätzen des absolutistischen Staates. Andererseits war es auch nicht angängig, bei der nun durchzuführenden Neuorganisation des Staatswesens im Innern, den mit einer von Sonderinteressen freien Verwaltung völlig unvereinbaren Bestrebungen der einzelnen Gesellschaftsklassen zu folgen, die ja letzten Endes nur darauf hinaus-

---

6) Siehe hierzu Bornhak, Geschichte des Preußischen Verwaltungsrechts, Bd. III, Seite 252 ff.
7) Ders. a. a. O., Seite 258.
8) Siehe Bornhak, a. a. O., Bd. III, Seite 263 ff.

laufen konnten, auf die Verwaltung der einzelnen Bezirke wieder einen maßgebenden Einfluß zu gewinnen. In Verfolgung dieser Tendenz vertrat nämlich der Großgrundbesitz das sogenannte neuständische Prinzip, nach dem die kommunalen Vertretungen der Kreise und Provinzen nach Besitzmassen vertreten waren. Die liberale Partei wünschte diese Kommunalvertretungen, für die das Steueraufkommen ausschlaggebend sein sollte, im Interesse des Kapitalismus möglichst unabhängig von staatlicher Aufsicht und mit möglichst vielen Befugnissen ausgestattet zu sehen. In dem einen, wie in dem anderen System hätte jedenfalls wieder die Unterdrückung einer Gesellschaftsklasse durch die andere, entweder des Kapitalismus oder des Großgrundbesitzes, gelegen. Man konnte deshalb zur Grundlage des neuen Verwaltungssystems weder Besitzmassen, wie es der Grundbesitz, noch Steuerleistungen, wie es der Kapitalismus wollte, machen. Man mußte vielmehr die Grundlage darin suchen, worin sich alle Klassen vereinigen konnten: in dem persönlichen Dienste des Einzelnen für den Staat. Zog man die besitzenden Klassen in umfassender Weise zu eigener Tätigkeit in der Verwaltung des Staates heran, so konnte man vielleicht den Gegensatz von Staat und Gesellschaft durch deren Einheit ersetzen[9]).

Im Hinblick auf diese Erkenntnisse und Notwendigkeiten erhielt der Gedanke der Selbstverwaltung einen neuen Impuls sowohl in der Wissenschaft als auch in der Preußischen Verwaltungspraxis.

II. **Die Ideen Rudolf von Gneists und ihre Einwirkung auf die preußische Reformgesetzgebung.**

Für die Frage des Einflusses englischer Vorbilder im Rahmen der nun folgenden Selbstverwaltungsbestrebungen spielt die Person Rudolf von Gneists eine bedeutsame Rolle.

Die schweren Mißbräuche, zu denen der Konstitutionalismus in der preußischen Verwaltung, die Gneist eine konstitutionell-parteiische nennt, geführt hatte, und die allgemeine Forderung nach Ausbau des Verfassungsstaates zum Rechtsstaate, gaben Gneist die Veranlassung zur Beschäftigung mit den Fragen einer Reform der Staatsverwaltung. Es gelang dem Gelehrten und Politiker, dem Berliner Hochschulprofessor und Abgeordneten Rudolf von Gneist, denn tatsächlich auch, nachdem eine ganze Reihe von Erneuerungsplänen erfolglos geblieben waren, den historisch und

9) Bornhak, a. a. O., Bd. III, Seite 272.

politisch so berechtigten Reformen die entscheidende Richtung zu geben. Die östliche Kreisordnung von 1872 ist das Gesetzgebungswerk, bei dessen Entstehung er maßgeblich mitgewirkt hat und in dem wir die Frucht Gneist'scher Gedankengänge zu sehen haben.

1. Die Lehre vom Selfgovernment.

Bevor Gneist zu praktischen Forderungen überging, hatte er umfangreiche wissenschaftliche Vorarbeit geleistet und sich durch tiefgehendes Studium des Heimatlandes des Konstitutionalismus, England, bemüht, die Grundsätze des Verfassungsstaates kennenzulernen.

Auch für Gneist war das Urbild eines Verfassungsstaates England. In seinen, das englische Staatsleben betreffenden Schriften zeigte er zunächst den Anhängern des Konstitutionalismus, wie sehr die von diesen herbeigesehnten, zum Teil schon verwirklichten Zustände in Preußen von jenem Urbild abwichen. Er wies darauf hin, wie falsch es sei, die Anschauung vom Verfassungsstaat aus Frankreich zu übernehmen, denn hier habe man infolge von Mißverständnissen englischer Zustände und Nichtbeachtung ihrer geschichtlichen Entwicklung, die Grundsätze des Konstitutionalismus vollkommen verunstaltet. Wenn man in Frankreich und in Preußen den größten Wert auf die Bildung einer aus freier Wahl hervorgegangenen Volksvertretung gelegt habe, so sei das nur eine äußere Anpassung an den Verfassungsstaat. Eine Brechung der Willkürherrschaft der Beamten und eine Beseitigung der Rechtsunsicherheit der Staatsbürger mache aber erst den wahren Verfassungsstaat aus, und das könne man nur erreichen durch Begründung des „Selfgovernments", d. h., durch Einführung der Selbstverwaltung seiner Prägung und eine damit verbundenen und darüber hinausgehenden Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Was ist nun nach Gneist und seinem englischen Vorbilde Selbstverwaltung?

Bei seiner wissenschaftlichen Arbeit geht Gneist von einer ganz bestimmten Auffassung vom Staate aus, die ihn bei seinen Betrachtungen begleitet und die den politischen Hintergrund seiner Theorie von der Selbstverwaltung darstellt. Im Lichte dieser Philosophie erscheinen alle seine positiven Darstellungen[10]). Gneist stellt nämlich den Begriff „Staat" dem Begriff „Gesellschaft" gegenüber, indem er hierunter das Verhältnis der Menschen zur Güterwelt versteht. Aus diesen Beziehungen zur Güterwelt er-

---

10) Die folgenden Gedanken hat Gneist in seinem Werk „Selfgovernment" auf den Seiten 879 ff niedergelegt.

geben sich Interessengegensätze, weil jede Art von Güterverteilung zur Abhängigkeit der Nichtbesitzenden von den Besitzenden führt und damit ein Kampf um die Erhaltung bzw. Aufhebung oder Minderung dieser Abhängigkeiten der Menschen untereinander, also innerhalb der Gesellschaft unausbleiblich ist. Hier ist es nun Aufgabe des Staates, da die Gesellschaft selbst dazu nicht in der Lage ist, den Ausgleich jener widerstreitenden Interessen herbeizuführen. Dem Organismus Gesellschaft hat ein staatlicher Gegenorganismus gegenüberzutreten, dem die Aufgabe zufällt, sich die Interessen der Gesellschaft unterzuordnen, indem die Menschen zur Erfüllung höherer ethischer Pflichten im Staatsinteresse gezwungen werden. Eine zu diesem Interessenausgleich geeignete Organisation des Staates glaubt Gneist nun in der historischen Verwaltungsorganisation Englands, dem „Selfgovernment" zu erkennen. Unter diesem, aus den konkreten englischen Verhältnissen abstrahierten Begriff versteht er die „innere Landesverwaltung der Kreise und Ortsgemeinden nach den Gesetzen des Landes durch persönliche Ehrenämter unter Aufbringung der Kosten durch kommunale Grundsteuern[11]).

Rudolf von Gneist schildert, wie in England die ständischen Verbände und Genossenschaften des Mittelalters, die noch ihre eigenen Interessen selbständig wahrnehmen und die Art und Weise ihrer Aufgabenerfüllung, unter Selbstaufbringung der Mittel von sich aus bestimmen, allmählich durch Staatsgesetze sich zu Verwaltungsbezirken und Verwaltungsgemeinden entwickelt haben. An die Angehörigen dieser Pflichtgenossenschaften als Organe und Subjekte der Selbstverwaltung seien dann solche staatliche Funktionen verteilt worden, die sich zu einer Handhabung durch persönliche Leistungen im Nachbarverbande eignen und deren Träger reinen Amtscharakter gehabt hätten, mit allen Pflichten, Ehren und Verantwortlichkeiten der Staatsämter. Diese Organe bilden das System der Behörden seines Selfgovernments, das seiner Meinung nach den Zwischenbau zwischen Staat und Gesellschaft darzustellen hat.

Dadurch, daß den höheren, wirtschaftlich starken Klassen des Volkes im Selfgovernment auch um so höhere Pflichten auferlegt werden, und somit wirtschaftlicher Besitz mit erhöhten Lasten im Staatsdienst verknüpft ist und ferner die höheren Klassen nur in Ausübung staatsrechtlicher Funktionen ein so hohes Maß politischen Einflusses erlangen können, wird nach Gneist's Auffassung

---

11) s. „Selfgovernment", Seite 882.

jener harmonische Ausgleich der Interessen von Staat und Gesellschaft geschaffen. Das Volk tritt in den Dienst des Staates und es wird damit erreicht, daß „das Gefühl, das in der Zeit des Absolutismus sich den Gemütern eingeprägt hat, aufhört, daß nämlich der Staat eigentlich ein ganz böses, dem Einzelnen feindlich gegenüberstehendes Ding sei, und daß die Beamten als solche eine schlimm geartete Kategorie von Menschen sei, deren Bestimmung darin bestehe, den Einzelnen zu bedrücken"[12]).

Die Theorie vom Selfgovernment sah Gneist in der Person des Friedensrichters, der zu dieser Zeit noch fast die gesamte Lokalverwaltung in England in sich vereinigte, am deutlichsten verwirklicht. In der Tat, spielt denn auch dieser „justice of the peace" im Verwaltungsbau Englands seit dem Mittelalter eine bedeutsame Rolle. Die Friedensrichter sind Männer, die zur Ausübung der öffentlichen Gewalt, Rechtsprechung und Verwaltung in der wichtigsten Verwaltungseinheit Englands, der Grafschaft, berufen sind und die dieses Amt als Angehörige der grundbesitzenden Klasse dieses Gebietes oder als ansässige Bürger in den Städten ausüben. Die Ausübung erfolgt als Ehrenpflicht und ohne Besoldung. Qualifiziert für die Ernennung sind zur Zeit Gneists nur solche Leute, die ein gewisses Maß von Haus- und Grundbesitz aufzuweisen haben.

In diesen ehrenamtlich tätigen Laien, die nicht zur Disposition eines Ministers standen und deren materielle Existenz nicht mit dem Besitz eines Amtes verknüpft war, hatte man nach Gneist den Gegenpol zum preußischen Berufsbeamten zu sehen.

2. Die englische Verwaltungsreform und Gneists ablehnende Einstellung.

Mit der Reform von 1832 begann in Englands Verfassungsleben eine neue Epoche. Zunächst wurde eine Erweiterung des parlamentarischen Wahlrechts angestrebt und damit der Mittelklasse eine Teilnahme am Parlament gewährt. Dann griff die Demokratisierung mit der „Municipal Corporation Act" von 1835 auch auf die Lokalverwaltung über. Der alten verknöcherten „landed gentry" und ihrer Herrschaft im Selfgovernment traten als Ergänzung ihrer friedensrichterlichen Tätigkeit gewählte Kommunalbehörden, sog. „local boards" gegenüber. Gneist ig-

12) Aus dem einleitenden Vortrag der Generaldiskussion über den Entwurf der Kreisordnung im Preußischen Abgeordnetenhaus in der 49. Sitzung vom 16. 3. 1872 (s. Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Abgeordnetenhauses, III. Bd. 1872, Seite 1282).

norierte diese Tatsachen, weil sie insofern nicht in sein System hineinpaßten, als in den „local boards" demokratische Tendenzen zum Ausdruck kamen, die er für unvereinbar hielt mit seinem Prinzip der obrigkeitlichen Staatsverwaltung durch ehrenamtlich tätige Angehörige der alten landed gentry, des Grundadels. Gneist schildert die von Wahlkörperschaften regierten Gemeinden als gewissenlose und pflichtvergessene Interessengemeinschaften und bezeichnet sie als eine Art kapitalistischer Verwaltungsräte von Aktiengesellschaften, in welche diese boards die Gemeinden umzuwandeln drohten, weil sie aus Wahlen hervorgehen, die ein Census auch unabhängig von Grundbesitz in der Gemeinde voraussetzen. „In dieser Loslösung der Kommunalrechte von Grund und Boden erblickt Gneist das gefährlichste Symptom des fortschreitenden Kapitalismus und in diesem den gefährlichsten Konkurrenten des Landadels"[13]).

Bei all seinen Ausführungen ist immer wieder der dialektische Gegensatz von Staat und Gesellschaft entsprechend der Philosophie Hegels, den Gneist zum Ausgangspunkt seiner Betrachtungen nimmt. „Der Gegensatz zwischen Staat und Gesellschaft gewöhnt alle Vorstellungen zuerst an die gesellschaftliche Existenz und das eigene Wohl zu denken und erst von diesem Standpunkt aus die dauernden sittlichen Bedingungen des Gesamtlebens zu messen"[14]). In der Demokratisierung der Selbstverwaltung sieht Gneist das Bestreben der Gesellschaft, den Staat in autonome Einzelteile aufzulösen, die ihre eigenen Interessen wahrnehmen, ihre eigene Weise der Ausführung bestimmen und die Mittel durch ihre eigenen Beschlüsse aufbringen. „Die Gesellschaft sieht die neue Kommune als ihr Eigentum an zur Besorgung ihrer Geschäfte, nicht aber als Glied des Staatskörpers. Die Idee des Selfgovernments kehrt sich damit um, es erscheint nicht als staatlicher Gegenorganismus der Gesellschaft, sondern unter Selbstverwaltung ist vielmehr nur eine örtliche Gruppierung von Interesse gemeint"[15]). Gneist faßt die neue Entwicklung in e i n e m Begriff zusammen, indem er sie als „wirtschaftliche Selbstverwaltung" bezeichnet und diese seinem System der Selbstverwaltung gegenüberstellt. Die sog. wirtschaftliche Selbstverwaltung sieht er als Produkt des Sieges der gesellschaftlichen Vorstellungen über den Staat des 19. Jahrhunderts an.

Daß man mit den Reformen nur eine Änderung der unkontrollierten und allmächtigen Stellung der landed gentry, die den

---

13) H a t s c h e k, Englisches Staatsrecht, Bd. 1, Seite 26.
14) G n e i s t, Selfgovernment, Seite 884/85.
15) ders. Seite 940/941.

Erfordernissen einer modernen Verwaltung nicht gewachsen war, bezweckte, daß man die korrupten Zustände in Grafschaften und Städten, die von geschlossenen Körperschaften und Select Vestries regiert wurden, beseitigte und damit nur den Forderungen der Zeit gerecht wurde, indem man das „ancien régime" in der Verwaltung Englands reformierte, das sah Gneist nicht oder er wollte es nicht sehen.

3. Gneists Lehre in der Kritik.

So muß denn auch bei allem Interesse und Aufsehen, das Gneist mit seinen neuen Gedanken erregte, bei der Frage nach der Aufnahme seines Werkes in der Verwaltungsrechtswissenschaft doch gesagt werden, daß seine Lehre vom Selfgovernment mancherlei beachtlicher Kritik unterworfen worden ist. Ganz davon abgesehen, daß er die Entwicklung auf dem Gebiete der englischen Lokalverwaltung, die sich in den Reformgesetzen von 1888 und 1894 zeigte und die insbesondere eine Schwächung der Bedeutung des von ihm so eingehend beschriebenen und als Mittelpunkt des Selfgovernments bezeichneten Friedensrichteramtes brachte, nicht mehr berücksichtigen konnte, weil sein Werk früher erschien, hat er auch die in diesen Gesetzen enthaltenen, sich schon vorher durchsetzenden Tendenzen verkannt und abgelehnt.

Neben dieser mehr äußeren Unzulänglichkeit hat sich die Kritik besonders einer Frage zugewandt, die den inneren wissenschaftlichen Wert des ganzen Werkes betrifft. Gneist hat, wie oben schon ausgeführt, seiner Darstellung englischer Verwaltungseinrichtungen seine ihm eigentümliche Staats- und Rechtsphilosophie, die von einem zu überbrückenden Gegensatz zwischen Staat und Gesellschaft ausgeht[16]), zugrunde gelegt. Indem er nun immer darauf bedacht ist, die Tatsachen so darzustellen, daß er damit dieser seiner Philosophie gerecht werden kann, muß er zwangsläufig bei solcher Methode wissenschaftlicher Betrachtungsweise von dem Weg objektiver Berichterstattung und Würdigung abweichen. So kommt es auch dazu, daß sein Begriff des Selfgovernments eine eigene Konstruktion ist, die aus dem englischen Verwaltungsrecht von ihm abstrahiert wurde. Wie Redlich bemerkt, ist schon der Ausdruck „Selfgovernment" niemals in der englischen Gesetzgebung und Rechtsprechung in diesem Sinne gebraucht worden. Er wird von Gneist nur dazu benutzt, um die Theorie der Selbstverwaltung, die er an seine descriptive Dar-

16) wobei zu berücksichtigen ist, daß diese Philosophie, entsprechend der damaligen innerpolitischen und sozialen Situation in Preußen, vieles für sich hatte.

stellung der englischen Verwaltung als eine Zusammenfassung ihrer „anwendbaren Grundsätze" anschließt, zu bezeichnen[17]). Während aber Gneist unter seinem Selfgovernment die innere Landesverwaltung der Kreise und Ortsgemeinden nach den Gesetzen des Landes, unter Aufbringung der Kosten durch kommunale Grundsteuern sieht, bedeutet das Wort „selfgovernment", wie wir wissen, im politischen Sprachgebrauch seit dem Ende des 18. Jahrhunderts in England die Bezeichnung des Gesamtcharakters der englischen Verfassung als eine Selbstregierung der Nation. Insofern man allerdings die Verwaltung, die in England immer und in erster Linie Lokalverwaltung gewesen ist, als ein Stück dieser Gesamtverfassung ansieht, ist auch sie ein Teil jenes Selfgovernments (Local Selfgovernments).

Auch die Tatsache, daß Gneist den neuen Tendenzen im englischen Staatswesen fremd gegenüberstand und der Entwicklung der englischen Localverwaltung seit 1832 in seinen Werken nicht gerecht geworden ist, wird man als eine Folge des wissenschaftlich überaus gefährlichen und tadelnswerten Versuchs ansehen können, die historisch gegebene und konkrete Entwicklung einer vorgefaßten spekulativen Philosophie unterzuordnen[18]).

Allerdings wird Hatschek Gneist nicht gerecht, wenn er behauptet, dieser habe ebenso wie Montesquieu die Dreiteilung der Gewalten, sein Selfgovernment in die englischen Verhältnisse hineinkonstruiert und um die Mitte der 50er Jahre des 19. Jahrhunderts jene alte „gentry" des 18. Jahrhunderts wieder ausgegraben und sie als Ideal des pflichtgetreuen Adels hingestellt, nur zu dem Zweck, die Restauration des Großgrundbesitzes und Landadels in der preußischen Verwaltungsreform seit 1848 zu rechtfertigen[19]).

Wenn Gneist bei der Verwirklichung des Prinzips des Selfgovernments dem Adel eine führend Rolle zuerkannte, so geschah das gewiß nicht, um damit etwa politischen Freunden wieder in den Sattel zu helfen. Seiner Lehre lag keine parteipolitische Tendenz zugrunde, zumal er politisch in einem ganz anderen Lager stand, als der konservative preußische Landadel[20]). Seiner Staatsphilosophie versuchte er jedenfalls stets in politischer Unabhängigkeit gerecht zu werden, ebenso wie er ihr in allen seinen Reorganisationsplänen treu blieb. Es wäre aber auch mit der Staatslehre

17) s. Redlich, a. a. O., Seite 744.
18) Redlich, a. a. O., Seite 761.
19) Hatschek, a. a. O., Bd. 1, Seite 26.
20) Gneist, war zunächst liberal, schloß sich dann dem linken Flügel des Zentrums an und gehörte seit 1866 endgültig zur National-Liberalen Partei.

Gneists nicht in Einklang zu bringen, wenn man, wie Redlich dies tut, seinem Selfgovernment diese parteipolitischen Tendenzen unterschiebt. Wollte man der Theorie vom Selfgovernment eine solche politische Absicht unterstellen und behaupten, Gneist habe mit ihr nur eine Machtstärkung des Landadels erreichen wollen, so hieße das doch im Sinne seiner Staatslehre die Interessen einer Gesellschaftsschicht vertreten und sie somit in eine für den Staat nachteilige Position bringen. Gneist geht aber bei seiner Lehre gerade von einem starken Staat aus, dessen Stellung der Gesellschaft gegenüber zu stärken war, um letztere staatlichen Interessen und Aufgaben unterzuordnen.

Gewiß hätte das Selfgovernment eine Stärkung der politischen Stellung bestimmter Kreise gebracht. Gneist empfand das auch als einen Mangel seiner Thesen und suchte ihm nach Möglichkeit abzuhelfen. Wenn er auch nicht in seiner Theorie die Heranziehung der niederen Klassen zur Mitwirkung, Mitarbeit und Mitbestimmung am Staat vorgesehen hat, so empfahl er doch, als Ausgleich, kleinere Leute wenigstens in untergeordneten Gemeindeämtern zu beschäftigen. Auch die Verbindung höherer Rechte mit den entsprechend schweren Pflichten und Lasten sah er als eine gewisse Kompensation an[21]).

Die wissenschaftliche Methode und Lehre Gneists ist mannigfacher, teils berechtigter, teils unberechtigter Kritik unterworfen worden. In einem Punkt kann er aber volle Zustimmung beanspruchen. Er hat in der aus eigenem Recht abgeleiteten kommunalen Selbstverwaltung Gefahren für die Machtstellung und die Einheit des Staates gesehen[22]), und der Verlauf der Geschichte des deutschen Kommunalwesens hat ihm darin recht gegeben. Denn in der Tat hat die Form der sog. wirtschaftlichen oder körperschaftlichen Selbstverwaltung in Deutschland zu einer unerfreulichen und den innerpolitischen Zielen der Staatsführung zuwiderlaufenden Interessenwirtschaft der Kommunen geführt, die erst mit der Stärkung des Staates durch den Nationalsozialismus ihre Beseitigung fand.

Die Befürchtung Gneists hat für Deutschland ihre Berechtigung gehabt. Wenn er nun auch für England diese Entwicklung voraussehen wollte und deshalb die Verhältnisse nach 1832 ignorierte und kritisierte, so betrachtete er diese durch die Brille des deutschen Politikers, und das war falsch. Das demokratische Prinzip kann in der englischen Kommunalverwaltung schwerlich zu

21) Meister des Rechts, Rudolf v. Gneist, Seite 34 ff.
22) Selfgovernment, Seite 940.

einer staatsfeindlichen Interessenwirtschaft werden. Es fehlen hierzu die Voraussetzungen, nämlich Gemeinwesen, die dem Staate nebengeordnet sind und diesem gegenüber Eigenleben beanspruchen.

Trotz der Mängel, die sein Werk enthält, hat der Historiker Gneist sich unübertroffene und bleibende Verdienste erworben. Gewiß haben die Werke Redlichs, Hatscheks und Koellreutters für die Gegenwart größeren Wert[23]), aber die Erkenntnisse, die Gneist gewonnen hat, sind eine unvergängliche wissenschaftliche Leistung. Neben seiner Lehre vom Selfgovernment ist es vor allem sein Verdienst, die Geschichtsauffassung beseitigt zu haben, daß England das Ursprungsland der Demokratie sei und daß die repräsentativen Elemente der englischen Verfassung bis in die Entstehungszeit des englischen Staates zurückreichen. Es ist weiterhin sein Verdienst, nachgewiesen zu haben, „daß es gerade die Folge der normannischen absoluten Königsherrschaft gewesen ist, wenn sich in England ein einheitliches Staatsbewußtsein und eine starke Staatsgewalt in einer Epoche entwickelt haben, in welcher auf dem Festland der Feudalismus alle großen Volkseinheiten auf Jahrhunderte hinaus zersetzte[24]).

Bleibend ist ferner Gneists Lehre, daß in England infolge der Kontinuität seiner Rechtsordnung der Gegensatz zwischen Verwaltungs- und Verfassungsrecht überhaupt nicht gekannt wird. Jeder einzelne englische Verwaltungs- und Verfassungsrechtssatz ist trotz der Durchbildung des englischen Rechts bis in die kleinsten Punkte doch schließlich auf ein absolutes gemeinsames Rechtsprinzip, das meist „common law“ ist, zurückzuführen.

4. Gneist und die Verwaltungsrechtslehre.

In der Geschichte des englischen Einflusses auf die politischen Ideen und Lehrsätze der deutschen Staatsrechtswissenschaft steht Gneist und sein Werk an hervorragender Stelle. Zwar hat er durch seine Lehre nicht etwa eine Klärung der Theorien über die Selbstverwaltung gebracht, aber man kann jedenfalls seit ihm zwei klar voneinander sich abhebende Systeme und Organisationsprinzipien der Selbstverwaltung unterscheiden.

---

23) Aber auch Redlichs Buch ist nicht ohne berechtigte Kritik aufgenommen worden (s. Schuster im Arch. f. öff. Recht, Bd. XIX, Seite 169 ff.; Hatschek, a. a. O., Bd. I, Seite 82 Anm. und Koellreutter, Verwaltungsrecht Seite 23 ff.). Man kritisiert auch bei Redlich ganz allgemein die Art wissenschaftlicher Betrachtungsweise, indem man auf die Einseitigkeit hinweist, mit der er die Demokratisierung der englischen Lokalverwaltung im 19. Jahrhundert beschreibt und damit bei seiner idealisierenden Tendenz die Schattenseiten dieser Entwicklung vollkommen übersieht oder unterschätzt. (Vgl. Koellreutter, a. a. O., Seite 24).

24) Redlich, a. a. O., Seite 765.

Man spricht seit Gneist von der körperschaftlichen Selbstverwaltung und von der bürgerlichen, d. i. die Staatsverwaltung durch Ehrenbeamte, oder, wie andere sagen, von der juristischen und der politischen oder auch von der materiellen und der formellen Selbstverwaltung. Das eine ist der Selbstverwaltungsbegriff, wie er sich aus der Geschichte des deutschen Staatswesens heraus[25]) über den Freiherrn v. Stein entwickelt hat. Das andere ist das Prinzip der inneren Landesverwaltung, wie es zuerst Gneist aus dem englischen Selfgovernment entwickelt und auf deutsche Verhältnisse übertragen hat. Charakteristisch für die juristische Selbstverwaltung ist die Ausübung von Verwaltungsfunktionen durch dem Staate eingegliederte, mit obrigkeitlicher Gewalt ausgestattete, öffentlich-rechtliche Verbände. Der politische Begriff der Selbstverwaltung, der an die Definition „der Verwaltung der Kreise und Ortsgemeinden nach den Gesetzen des Landes durch Ehrenämter der höheren Schichten und mittels Kommunal-Grundsteuern" anknüpft, stellt sich, da das steuerliche Moment für die Übertragung auf deutsche Verhältnisse keine Rolle spielt[26]), kurz als die Wahrnehmung von Funktionen der inneren Landesverwaltung durch unbesoldete Ehrenbeamte, im Gegensatz zu besoldeten Berufsbeamten dar. In der Wissenschaft hat der politische Begriff der Selbstverwaltung eine ganze Anzahl Anhänger gefunden, wie z. B. Sarwey u. Loening, dann Meyer-Anschütz, ebenso ist ein ganz entschiedener Anhänger der Gneist'schen Selbstverwaltungslehre Bornhak. Auch O. Mayer u. Neukamp vertreten mehr oder weniger den politischen Begriff der Selbstverwaltung.

Sie alle sehen das Kennzeichen der Selbstverwaltung in der ehrenamtlichen Erledigung von öffentlichen Verwaltungsaufgaben.

Es wird hierbei vielfach übersehen, daß ehrenamtliche Verwaltungstätigkeit allein noch nicht ausreicht, um von politischer Selbstverwaltung sprechen zu können. Zu dem Begriff, wie er aus der englischen Verwaltung abstrahiert worden ist, gehört vielmehr, daß es sich dabei um staatliche Funktionen im Rahmen des Nachbarverbandes handeln muß, die der einzelne Verbandsangehörige mit starken Verwaltungsrechten belehnt, wahrnimmt. Bei der körperschaftlichen Selbstverwaltung dagegen übt die Körperschaft als juristische Person ihre eigenen, von der Staatssphäre abgeschiedenen Verwaltungsrechte aus[27]).

25) Helfritz, Grundriß, Seite 8.
26) Vgl. Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung, Seite 7.
27) Vgl. hierzu die Kennzeichnung des Selbstverwaltungsbegriffs Gneistscher Prägung und der körperschaftlichen Selbstverwaltung im Hinblick auf die Wesensverschiedenheiten, die Busse in „Deutsche Rechtswissenschaft" 138, Bd. III, Seite 225 gibt.

Wollte man in der ehrenamtlichen Tätigkeit bei der Erledigung öffentlicher Aufgaben allein schon das Wesen der politischen Selbstverwaltung erblicken, so würde man doch bei einer derartig engen Auffassung des Begriffs letzten Endes den Unterschied zwischen Staatsverwaltung und Selbstverwaltung verwischen. Ehrenamtliche Tätigkeit kann es auch bis in die Spitzen der reinen Staatsverwaltung hinein geben. Ebenso wäre dann eine klare Scheidung zwischen juristischer und politischer Selbstverwaltung unmöglich. Denn unbesoldete Ehrenbeamte sind auch im Rahmen der körperschaftlichen Selbstverwaltung mit der Erledigung von öffentlichen Aufgaben betraut[28]).

Es wäre indessen ein allzu großes Abschweifen von dem Thema der Arbeit, wollte man den Begriff der Selbstverwaltung in seinen mannigfachen Auffassungen und Gestaltungen, die er gefunden hat, darstellen. Wichtig ist nur die Feststellung, daß Gneist diese Theorie aus dem englischen Verwaltungsrecht gewonnen hat und daß durch Gneists Werk die deutsche Verwaltungswissenschaft eine starke Orientierung nach England hin erfuhr.

5. Hatscheks passiver öffentlich-rechtlicher Verband.

In diesem Zusammenhang soll auf Julius Hatschek und seine Lehre von der aktiven und passiven Kommunalverwaltung hingewiesen werden, denn einmal stammt von ihm eine umfassende Beschreibung des englischen öffentlichen Rechts und weiterhin hat er, an Gneist und sein System des englischen Selfgovernment anknüpfend, die Lehre von der Selbstverwaltung durch seine Theorie vom passiven Verband erweitert[29]).

Für Hatschek ist Selbstverwaltung die Heranziehung von Kommunalverbänden für Staatszwecke in einem als politische Einheit erfaßten Staat. Da der englische Staat durch die starke Hand der Normannenkönige und das organisatorische Genie der ersten Plantagenets sich am frühesten zur politischen Einheit entwickelt und die Kommunalverbände sich eingegliedert habe, könne man in England am frühesten von Selbstverwaltung sprechen. Die Technik, die die englische Rechtsordnung hierbei angewandt habe, sei die Gestaltung des Kommunalverbandes als passiver Verband.

28) Es ist besonders die Deutsche Gemeindeordnung, die das ehrenamtliche Element wieder stark in den Vordergrund gerückt hat. (§§ 39 Abs. 1 und 53, DGO.).
29) Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung (Staats- und völkerrechtl. Abhandlungen, 1898).

Es ist die Jellinek'sche Konstruktion vom passiven und aktiven Verband, die Hatschek hier[30]) unter anderer Sinngebung benutzt. Hatschek faßt den passiven Kommunalverband dahin auf, daß nicht dieser als Einheit berechtigt und verpflichtet wird, sondern daß nur die einzelnen Verbandsmitglieder mit Rechten und Pflichten ausgestattet werden. „Der Kommunalverband ist nicht Korporation, die Äußerung seines Gemeinwillens nicht Ausübung eines subjektiven Rechts des Verbandes, eines Rechtes auf Selbstverwaltung, sondern der Wille des Kommunalverbandes liegt in der Realisierung objektiven Rechts, in der Erfüllung von Kommunalpflichten und Ausübung von Kommunalrechten der Verbandsangehörigen"[31]). Mit den beiden konstituierenden Merkmalen des selbständigen vom staatlichen abgesonderten kommunalen Gemeinwillens stellt der passive Kommunal- oder Zweckverband nach Hatschek das Zwischenstadium von staatlichem Verwaltungsbezirk und aktivem Verband dar.

Als solche zu Ausgang des 18. Jahrhunderts in England nicht in toto verpflichtete und berechtigte Verbände bezeichnet Hatschek die Grafschaft, die Stadt und das Kirchspiel. Sie seien für Staatszwecke ausgenutzt auf Grund einer Verteilung von Rechten und Pflichten an die Verbandsangehörigen und durch sie bewirke der moderne englische Staat sein Selfgovernment.

Dem Kommunalverband als passivem Verband des öffentlichen Rechts stellt Hatschek die Selbstverwaltungskörperschaft gegenüber, die er als aktiven Verband bezeichnet. Der aktive Verband ist eine juristische Person mit dem subjektiven Recht auf Selbstverwaltung, ein Kommunalverband, der als Ganzes berechtigt und verpflichtet ist. Die Äußerung des Kommunalwillens ist, sofern sie juristisch relevant sein soll, immer Ausführung eines subjektiven Rechtes, das dem aktiven Verband als solchem zusteht.

Nach Hatschek geht die Rechtsordnung, um Selbstverwaltung zu bewirken, nur diese beiden Wege des passiven und des aktiven Verbandes, wobei „England bis in die Gegenwart beinahe ausschließlich die Domäne des passiven, Deutschland die des aktiven Verbandes sei". Er sieht im passiven Verband eine Verknüpfung von Staatsinteresse und Individualinteresse unter Mißachtung der Interessenverknüpfung von Staats- und Kollektivverband. Letztere fände im subjektiven Recht des Kommunalverbandes als Selbstverwaltungskörperschaft, oder, wie er sagt, im aktiven Verband, ihren Ausdruck[32]). Damit tritt Hatschek in Gneists Gedankengänge ein,

30) Peters, a. a. O., Seite 10.
31) Hatschek, Verw.-Arch. Bd. IX, Seite 320/21.
32) Hatschek, Die Selbstverwaltung, Seite 33, 80 und 156.

denn dieser sah auch im autonomen Selbstverwaltungskörper eine Organisation der Gesellschaftsinteressen gegen den Staat. Beide lehnen diese Interessenverbindung und damit die historisch bedingte Organisationsform der Selbstverwaltung in Deutschland ab. In jener Unterordnung lokaler Verwaltungskörper unter die Staatsgewalt, wie dies durch den passiven Verband erreicht wird, liegt für Hatschek der besondere Vorteil desselben. Das englische Selfgovernment charakterisiert er als ein System solcher passiver öffentlich rechtlicher Verbände, in denen die Selbstverwaltung als ein Stück der Staatsverwaltung zum Ausdruck komme[33]).

Der Wert, der diesen Doktrinen beizulegen ist, wird nicht allzu hoch eingeschätzt[34]). Zum Verständnis der englischen Verwaltung haben sie jedenfalls nicht viel beigetragen, zumal sie eine Konstruktion Hatscheks und nicht eine Erscheinung des englischen Rechts sind. Mit Hilfe von „aprioristischen Begriffen" und „generalisierenden Deduktionen"[35]) versucht Hatschek die mannigfaltigen Erscheinungen des englischen Staatslebens zu erklären. Es ist aber nutzlos und widerspricht überdies, wie oben festgestellt, objektiver Darstellung, wenn man politische Tatsachen in vorgefaßte Theorien kleidet. Gerade in England „stehen die staatlichen Institutionen einer tausendjährigen Volksgeschichte klar in ihrer Natur . . . vor uns"[36]) und lassen sich deshalb nicht mit solchen Formeln wie aktiver und passiver Verband erfassen. Hinsichtlich der wissenschaftlichen Methodik Hatscheks sind dies dieselben Vorwürfe, wie man sie auch Gneist gemacht hat.

III. Gneist und das englische Selfgovernment in der preußischen Reformgesetzgebung der 70er Jahre.

Gneist hat mit seinen Ideen nicht nur der Theorie der Selbstverwaltung gedient, sondern seinen Schriften und parlamentarischen Bemühungen gelang es auch, die Reformgesetzgebung Preußens unmittelbar maßgeblich zu beeinflussen. Die „Kreisordnung für die östlichen Provinzen mit Ausnahme Posens vom 13. 12. 1872" stellt das Gesetzgebungswerk dar, in dem zuerst die neuen Gedanken Gneists mit ihren tiefgreifenden staatsrechtlichen und politischen Folgen zum Ausdruck kamen. Folgen, die eine neue Grundlage für das Verhältnis von Staat und Gesellschaft geschaffen haben und eine organische Reform des ganzen

33) Hatschek, Verw.-Arch. Bd. IX, Seite 328.
34) So etwa Peters, a. a. O., Seite 10 und 21 oder Schüle: Staat und Selbstverwaltung in England, Seite 64.
35) und 36) Redlich, a. a. O., Seite 819.

preußischen Verwaltungssystems und des inneren politischen Lebens im Sinne und nach den Forderungen des modernen Rechtsstaates anbahnten. Das Reformgesetz gab die Handhabe zur Beseitigung der alten patrimonialen Verwaltungsordnung und ständischen Gliederung der preußischen Landkreise. Es führte ferner eine ländliche Selbstverwaltung ein, die sich auch auf die Aufgabenerfüllung staatlicher Geschäfte erstreckte, indem den kommunalen Organen und ernannten Ehrenbeamten direkte Staatsaufgaben zur selbständigen Erledigung überwiesen wurden.

Dennoch behauptete sich die korporative Selbstverwaltung im Sinne einer Verwaltung eigener Verbandsangelegenheiten, die in Deutschland von jeher vorhanden war. Es gelang Gneists Bemühungen nur, neben diese die Selbstverwaltung in seinem Sinne zu setzen und in den Ehrenämtern der obrigkeitlichen Selbstverwaltung eine Verflechtung des Gemeindelebens mit dem Staatsleben herzustellen. Er selbst war sich ja darüber klar, daß man bei einer Reform an die bisherigen Versuche eines Neubaues der ländlichen Kommunalordnung anknüpfen und die eigenen neuen Grundsätze damit verbinden müsse.

Aber auch das, was Gneist an Neuem in die preußische Gesetzgebung brachte, war nicht ohne Ansätze. In den bisherigen Kreisordnungsentwürfen und der bisherigen Gestalt der ländlichen Verwaltungsordnung war manches, allerdings unbewußt, zu finden, was zur Anknüpfung oder als Vorbild seiner Selbstverwaltungsbestrebungen dienen konnte. So waren schon in der Kreisordnung vom 11. 3. 1850, die allerdings in der Reaktionszeit verschwand, eine Reihe von obrigkeitlichen Befugnissen dem Kreisausschuß anvertraut worden. (Kr. O. von 1850, §§ 8, 68, 71, 72, 76, 77, 85, 91, 104, 106, 108, 118, 120, 138 und 142). Auch die Polizeiverwaltung sollte nach der Gemeindeordnung von 1850 den Gemeindevorstehern in ehrenamtlicher Funktion übertragen werden. In der Rheinischen Gemeindeordnung von 1845/56 und der Westfälischen Landgemeindeordnung von 1841/56 hatte man den Weg eingeschlagen, innerhalb der landrätlichen Bezirke kleine Amtsbezirke, Bürgermeistereien und Ämter einzurichten. In diesen wurde ein vorzugsweise aus den größeren Grundbesitzern ernannter Bürgermeister bezw. Amtmann als Ehrenbeamter bestellt, mit dem Auftrag, Ortspolizeigeschäfte der Staatsverwaltung neben Geschäften der Samtgemeindeangelegenheiten zu besorgen. Die Kreisämter in Hannover waren ebenfalls nach diesen Grundsätzen, die dem Vorbild des englischen Selfgovernment entsprechen, eingerichtet.

1. Gneists Vorschläge zur Reform in Preußen.

In der Praxis der Reformbestrebungen sind die Ideen Gneists erst ziemlich spät zur Geltung gekommen. Die preußische Regierung hatte schon mancherlei Versuche einer Reform unternommen, wobei die Vorschläge und Entwürfe immer wieder von den Parteien oder vom Herren- und Abgeordnetenhaus abgelehnt worden waren. Die aktive Anteilnahme Gneists wurde ausgelöst durch seine Schrift: „Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen mit besonderer Rücksicht auf die Verwaltungsreform und die Kreisordnung", vom September 1868. Mit dieser Schrift erregte er in weiten Kreisen Aufmerksamkeit und zog vor allem das Interesse der Regierung auf sich[37]. Im November 1868 überreichte er dann (wohl nach vorheriger Aufforderung) dem Ministerpräsidenten Graf Bismarck eine Denkschrift, die von diesem dem Staatsministerium übermittelt wurde. Von nun an wurde Gneist des öfteren zu Besprechungen über die Frage der Reform der preußischen Kreisordnung berufen, wobei er bei Bismarck das vollste Verständnis und starke Unterstützung seiner Pläne fand[38]. Gneists größte Zeit brach an. Sie stellt die Vereinigung seiner politischen mit seiner wissenschaftlichen Tätigkeit auf einem Gebiet dar, das der Kern seiner Lebensarbeit wurde.

Sehr aufschlußreich und auch für den weiteren Verlauf der Reform von ausschlaggebender Bedeutung ist der Vortrag, den Gneist Bismarck während einer Besprechung über die Frage der Kreisordnung am 2. 2. 1869 gehalten hat und in dem er seine Auffassung der Lage und die Gründe des Scheiterns der bisherigen Gesetzgebung darlegte und positive Vorschläge anknüpfte. Das Wesentliche der Besprechung ist aus einer bald darauf erschienenen Monographie: „Die preußische Kreisordnung", sowie aus dem weiteren Verlauf der Reformen zu entnehmen. Gneist ging bei seinem Vortrag u. a. von folgenden Gesichtspunkten aus[39]:

„Soll eine neue Verwaltungseinrichtung getroffen werden, so handelt es sich darum, Funktionen der bisherigen Staatsbeamten auf Ehrenbeamte, Staatslasten auf die Kreisverbände zu übertragen. Das, was ein früherer Gesetzentwurf vorläufig vermeiden will, Übertragung von Staatsfunktionen, das ist gerade der einzige Gegenstand des viel gerühmten Selfgovernments. Damit erst beginnt die Kluft sich zu schließen, die zwischen der Beamtenverwaltung des Staates und den Parlamentskörpern liegt; die Staatsbeamten gewinnen die Unabhängigkeit der besitzenden Klasse, die besitzenden Klassen einen we-

---

37) Vgl. Poschinger, Bismarck und die Parlamentarier, Seite 73.
38) Vgl. Meister des Rechts, Seite 43.
39) Zu dem Folgenden: s. Poschinger, Seite 73 ff.

sentlichen Teil der Geschäftserfahrung des Beamtentums, wie dies Verhältnis in England die Wurzel der Staatsbildung geworden ist und den Wahlköpern zum Unterhaus den festen Zusammenhang gegeben hat, auf dem allein der Aufbau eines Parlaments in seiner Machtstellung möglich ist".

„Das, worüber konservative und liberale Parteien zur Zeit streiten, ist überhaupt kein Selfgovernment, obgleich beide Seiten es so nennen, sondern beide Seiten verlangen nur eine Handhabung wirtschaftlicher Angelegenheiten nach ihren Interessen und Beschlüssen, veruneinigen sich aber dann über die Teilnahme an diesen Machtbefugnissen. Nach konservativer Idee sollen Adel, Ritter, Bürger und Bauern sich in die Beschließung über Provinzial- und Kreiseinrichtungen teilen, nach der liberalen Ansicht sollen alle Steuerzahler diese Machtbefugnisse üben. Beide Teile erstreben nichts weiter, als Beschlüsse zu fassen über gewisse gemeinnützige Einrichtungen und solche durch ihre remunerierten Beamte zu verwalten".

„Unser höheres Beamtentum ist geteilt zwischen beiden Bestrebungen, im Stillen aber doch einig in dem Grundgedanken, daß höhere Verwaltungsstellen nur von einem geschulten Berufsbeamten genügend versehen werden können, und daß alles Laientum in solchen Funktionen ein unzuverlässiges und kostspieliges Experiment bleibe".

„Das vielgerühmte englische Selfgovernment hat für uns nur den negativen Wert, nämlich den Beweis zu führen, daß unsere herrschenden Vorstellungen von einer Selbstverwaltung, die Konservativen wie die Liberalen, sich auf eine Institution berufen, die mit dem historischen Selfgovernment Englands gar nichts gemein hat".

„Das englische Selfgovernment beruht in seinem Unterbau von Hause aus auch nur auf Erfüllung persönlicher Pflichten des öffentlichen Lebens. Es ist ein obrigkeitliches Selfgovernment. Das, was unsere Parteien in der Selbstverwaltung suchen, ist erst ein moderner Zusatz zu dem historischen Selfgovernment, der nicht zu einer Fortbildung gedient hat, sondern losgelöst von der obrigkeitlichen Verwaltung zu einer Verflachung und Entartung des Unterbaues geführt hat".

„Der Zwischenbau zwischen Staat und Gesellschaft kann also nur aus der Initiative der Staatsgewalt und einem Zusammenwirken von Staat und Gesellschaft zu einer harmonischen Bildung gelangen".

„Zu diesem Zwecke muß geschaffen werden die obrigkeitliche Selbstverwaltung, die Übernahme persönlicher Pflichten zur Ausführung der Verwaltungsgesetze des Staates in den kleineren und größeren Kommunalverbänden".

„Das geschulte Beamtentum ist mit selbsttätigen Ehrenämtern der bürgerlichen Gesellschaft zu verbinden".

„Eine Nachahmung englischer Vorbilder ist nicht nötig; es handelt sich nur um die Ausdehnung der Steinschen Städteordnung auf die Kreise, auf das platte Land . . . . An der Spitze soll ein geschulter höherer Beamter stehen in einer starken obrigkeitlichen Stellung, zur Seite desselben ein Magistratskollegium als kollegialischer Mittelpunkt der obrigkeitlichen und wirtschaftlichen Verwaltung, in den Bezirken des Kreisgebietes (Amtsbezirken) ein System von Bezirksvorstehern, die Hauptbeamte in ihren Bezirken sind".

Gneist forderte deshalb für den Kreis, mit dem man den Neubau beginnen müsse:

1. Bildung neuer Amtsbezirke, die von einem Amtmann (später Amtsvorsteher genannt) im obrigkeitlichen Ehrenamt verwaltet werden.
2. An die Stelle der aus dem Gutspolizeisystem hervorgegangenen Lehn- oder Setzschulzen, von der Dorfgemeinde zu wählende Schulzen, die aber als polizeiliche Exekutivbeamte der obrigkeitlichen Bestätigung bedürfen.
3. Einen gewählten Kreisausschuß von 4—6 Mitgliedern unter Vorsitz des Landrates. Er solle eine Doppelstellung haben, einmal für obrigkeitliche Beschlüsse und dann für kommunale Angelegenheiten. Daher soll er sich aus ernannten und gewählten Mitgliedern zusammensetzen.

Das waren die Gesichtspunkte, von denen Gneist bei seinem Vortrage bei Bismarck ausging und die Forderungen, die er daran bei einem Neubau knüpfte.

Man sieht, wie sehr Gneist von dem Vorbild Englands ausgeht und wie sehr er das seiner Meinung nach in England so segensreiche Selfgovernment in seinem Grundgedanken auch für die preußische Verwaltungsorganisation empfiehlt.

Jedoch geht er nicht so weit und verfällt damit nicht in den Fehler, etwa einer direkten Nachahmung der englischen Institutionen in Preußen das Wort zu reden.

Er stellt vielmehr nur das fremde Vorbild den preußischen Zuständen vergleichend gegenüber, um damit die Erkenntnis der eigenen Unzulänglichkeiten augenscheinlicher zu vermitteln und zugleich auch die Richtung zu weisen, in der in Preußen eine Reform zu erfolgen hatte.

Unmittelbar darauf wurde Rudolf von Gneist veranlaßt, die Gesichtspunkte einer obrigkeitlichen Verwaltung in einer neuen Denkschrift zusammenzustellen, die dann Bismarck seinen Kollegen, den preußischen Staatsministern, als Gegenprojekt zu den bisherigen Entwürfen zugehen ließ. Der Erfolg war der, daß der neue Entwurf der Kreisordnung vom 8. 10. 1869, der daraufhin ausgearbeitet wurde, zwar an die früheren anknüpfte, aber doch die neuen Gedanken schon in sich hineingearbeitet enthielt. Daß diese mit ihren, die gesellschaftlichen Interessen und politischen Parteistandpunkte in tiefgehender Weise berührenden Konsequenzen auf ein übereinstimmendes Verständnis oder gar eine allseitige Anerkennung ihrer Berechtigung nicht zählen konnten, haben die

erfolglosen, nach Kompromissen suchenden Beratungen vor dem preußischen Landtag und dem Herrenhaus bewiesen. Es entspann sich ein heftiger Kampf unverträglicher Theorien und widerstreitender gesellschaftlicher Forderungen, die durch den deutsch-französischen Krieg unterbrochen und erst nachher wieder aufgenommen wurden. Am 13. Dezember 1872 gelang es endlich, den neuen Entwurf der Kreisordnung unter einigen Modifikationen als Gesetz unter Dach und Fach zu bringen. Die Grundlagen der preußischen Verwaltung standen nun nach Begründung einer obrigkeitlichen Selbstverwaltung für das platte Land und der damit im inneren logischen Zusammenhang stehenden Schaffung einer unabhängigen Verwaltungsgerichtsbarkeit mit den Forderungen eines modernen Verfassungs- und Rechtsstaates im Einklang.

2. Die östliche Kreisordnung und die englische Kommunalverwaltung.

Das Hauptprinzip der östlichen Kreisordnung von 1872, jene von Gneist von England übernommene Auffassung, daß die Selbstverwaltung in der planmäßigen und bewußten Heranziehung der örtlich geschlossenen Kollektivverbände für Staatsaufgaben zu suchen sei, fand sichtbaren Ausdruck darin, daß die Kreise als kommunale Korporationen neben dem Rechte der Verwaltung ihrer eigenen Angelegenheiten auch mit der Besorgung von Angelegenheiten der allgemeinen Landesverwaltung, d. h. mit Staatsgeschäften, betraut wurden.

Bei dieser Verwaltungstätigkeit der Kreise sind drei Wirkungsgebiete zu unterscheiden. Zunächst verwaltet der Kreis als Korporation des öffentlichen Rechts (§ 2 der östlichen Kreisordnung), wie schon gesagt, seine eigenen Angelegenheiten. Daneben verbleibt der Kreis gemäß § 1 staatlicher Verwaltungsbezirk, sodaß wir hier von einem staatlichen Wirkungskreis sprechen können. Aus der Überschneidung beider Wirkungskreise ergibt sich nun der uns besonders interessierende Agendenkreis der allgemeinen Landesverwaltung, der sich von der Selbstverwaltung im engeren Sinne dadurch unterscheidet, daß es sich hier nicht um Erledigung von Kommunalaufgaben handelt, und von der Staatsverwaltung dadurch, daß er durch Kollektivtätigkeit der Kreisangehörigen (Steuer- und Dienstpflicht in den Ehrenämtern für die Zwecke der allgemeinen Landesverwaltung) ausgezeichnet ist. § 116 der östl. K. O. bringt den Unterschied der Tätigkeit des

Kreises als staatlicher Verwaltungsbezirk und der Tätigkeit des Kreises im Dienste der allgemeinen Landesverwaltung dadurch zum Ausdruck, daß erstere Tätigkeit, sofern sie in der Aufbringung von Geldmitteln besteht, in Absatz 2 des § 116 als „Staatsprästationen" bezeichnet wird, während Absatz 3 ausdrücklich die Tätigkeit für die Agenden der „allgemeinen Landesverwaltung" als „Ausgaben zur Erfüllung einer Verpflichtung" (des Kreises) benennt.

Die Handhabung der allgemeinen Landesverwaltung als ehrenamtliche Selbstverwaltung, entsprechend dem uns aus dem englischen Recht bekannten System, ergibt sich aus den §§ 7, 8 und 9 des II. Abschnittes der Kreisordnung, der von den Kreisangehörigen und ihren Rechten und Pflichten handelt.

Zu den unbesoldeten Ämtern des Kreises werden im weiteren Sinne gerechnet:

1.) das Amt des Gemeindevorstehers und des Schöffen;
2.) das Amt des Amtsvorstehers;
3.) das Amt eines Mitglieds des Kreistages und
4.) das Amt eines Mitglieds des Kreisausschusses oder einer Kreiskommission.

Für die Besorgung staatlicher Geschäfte unter Beteiligung von Laien im Ehrenamte, ist für den Kreis als dessen wichtigstes Organ der Kreisausschuß bestimmt worden. Dieser setzt sich aus dem Landrat als Vorsitzenden (§ 76 östl. K. O.) und den 6 aus der Reihe der Kreisangehörigen gewählten Mitgliedern zusammen (§ 131) und ist neben der Verwaltung der Kreisangelegenheiten als Beschlußkörperschaft zur „Wahrung von Geschäften der allgemeinen Landesverwaltung" bestellt[40]).

Das Institut der Kreisordnung, in dem wir den Gneist'schen Begriff des Selfgovernments am ausgeprägtesten erkennen können, ist unzweifelhaft der Amtsbezirk der sieben östlichen Provinzen und in Schleswig-Holstein (§ 47 östl. K. O.), auch Amtsverband genannt (§ 55 und 56 östl. K. O.). Dieses preußische Amt stellt eine Zwangsvereinigung von Landgemeinden und Gutsbezirken ohne die Eigenschaft der Korporation des öffentlichen Rechts für die Zwecke der Ortspolizei dar. Die Organe des auf die Ortspolizeiverwaltung als Angelegenheit der inneren Landesverwaltung beschränkten Amtsbezirks sind der ernannte Amtsvorsteher, der ein 6 Jahre dauerndes Ehrenamt mit Annahmepflicht

---

40) Vgl. den Vorschlag Gneists in seinem Vortrag bei Bismarck, der bis auf die Ernennung der Hälfte, statt der Wahl der sämtlichen Ausschußmitglieder, dieser Regelung entspricht.

bekleidet, und der Amtsausschuß, der sich aus ebenfalls ehrenamtlich tätigen und vom Amtsvorsteher dazu berufenen Mitgliedern zusammengesetzt. (§§ 50, 54 und 56 östl. K. O.).

Wir haben es somit hier mit einem Kommunalverband[41]) zu tun, in dem die Selbstverwaltung Gneist'scher Auffassung dergestalt organisiert ist, daß die Verbandsangehörigen an der lokalen Erledigung der Staatsgeschäfte im Ehrenamt unmittelbar beteiligt sind. Die Ähnlichkeit und die durch Gneists Ideen vermittelte innere Verwandtschaft mit dem Selfgovernment des englischen Friedensrichteramtes läßt sich also gerade hier am allerwenigsten leugnen. Die Tatsache, daß die Motive der Kreisordnung auf das Selfgovernment Englands ausdrücklich Bezug nehmen, liefert den einwandfreien Beleg[42]).

Wir sind somit berechtigt festzustellen, daß in der Kreisordnung von 1872 das englische Staatswesen mittelbar seinen deutlichsten Einfluß auf die deutsche Staatsgestaltung im 19. Jahrhundert ausgeübt hat. Mittelbar deshalb, weil nicht englische Vorbilder in Preußen wiederstanden sind, sondern weil Rudolf v. Gneist nur das neue Prinzip, seine Theorie der Selbstverwaltung, aus der Betrachtung der englischen Verhältnisse gewann und dann auf dieser Grundlage erkannte, in welcher Weise und durch welche Mittel eine Reform in Preußen erfolgen müsse. Seine praktischen Vorschläge sind auf einer aus dem englischen Recht gewonnenen Erkenntnis für das Notwendige begründet, knüpfen jedoch in ihrer konkreten Gestaltung an das in Preußen geschichtlich Gewordene organisch an. Die Reformen führten dazu, daß die in Preußen durch den Konstitutionalismus ausgebildete Fassung des Rechts des Selbstverwaltungskörpers auf Selbstverwaltung mit jener, dem englischen Recht eigentümlichen Rechts- und Pflichtverteilung an die Verbandsangehörigen eine Verbin-

41) s. v. Brauchitsch, Die Organisationsgesetze, Materialien, Bd. II, Seite 912. Abg. Miquel: „Wir sind nach den Beschlüssen des Hauses darüber einig, daß die Tätigkeit des Amtes die eines wirklichen, selbständigen Kommunalverbandes ist".

42) Brauchitsch, a. a. O., Bd. I, Seite 127, Motive zum I. Entwurf: „Wie im englischen Selfgovernment wird der Amtshauptmann ein königlicher Beamter im Ehrendienst werden.
Ders. Bd. III, Seite 1307. Abg. zur Lippe: „Dieser Garantien (Berufsbeamtentum) sollen wir uns nun entschlagen und unter der ungeprüften Firma obrigkeitlicher Selbstverwaltung nach einem aus England hergeholten Muster weiter wirtschaften" usw.
Ders. Seite 1414. Abg. v. Winter: „Die Verteidiger der Kommissionsvorschläge haben wiederholentlich auf englische Verhältnisse hingewiesen und insbesondere das englische Selfgovernment excempliziert" usw.
Ders. Seite 1784. Abg. Lasker: „Diese Ansicht (Unentgeltlich des Amtes) ist, wie Sie wissen, von demselben verdienten Vorkämpfer für die Selbstverwaltung, dem Herrn Abgeordneten v. Gneist, nach dem Muster Englands verteidigt worden" usw.

dung einging[43]). Die Selbstverwaltung der Gemeinden und Kreise wurde so, wie sie 1848 gedacht war, nicht verwirklicht. Die Selbstverwaltungsverbände wurden keine autonomen, politischen, ein Recht auf Selbstverwaltung beanspruchenden Körperschaften. Die Kreisordnung bewirkte vielmehr einen stärkeren Einbau der Selbstverwaltungsverbände in den Staat.

Genau so wie die Reform unter Stein, ist auch der Neubau der 60er und 70er Jahre nicht in den leeren Raum hineinkonstruiert, er stellt vielmehr ein neues Fundament dar, zu dem die ersten Steine schon zur Zeit der Reorganisation von 1808 gesetzt worden sind. Ein gemeinsames inneres Band ist es, das beide Reformwerke verbindet: Die Aufgabe, durch ein System politischer Arbeitsteilung die gesellschaftlichen Gruppen mit einer neuen Staatsgesinnung zu erfüllen und den Staat auf freie, in seinem Dienste tätige Bürger zu begründen und zu stützen[44]).

3. Rudolf v. Gneists Bedeutung in der Geschichte der preußischen Selbstverwaltung.

Fassen wir zusammen, was die deutsche Verwaltungsrechtsliteratur und darüber hinaus das deutsche Verwaltungsrecht überhaupt Rudolf v. Gneist zu verdanken hat, so ist zunächst festzustellen, daß dieser in seinen zahlreichen Werken eine bis dahin noch nicht vorhandene Darstellung des gesamten Staats- und Verwaltungswesens Englands gegeben hat[45]). Gneist hat als erster die Riesenarbeit geleistet, „der deutschen Wissenschaft eine umfassende Darstellung des öffentlichen Rechts Englands zu bieten“[46]) Er hat damit lange Zeit als **der** Vermittler der Anschauungen über die Entstehung und den Stand des englischen öffentlichen Rechts überhaupt gegolten. Die Methode, der er bei seinen Schilderungen folgt, ist die historische und rechtsvergleichende, wodurch sein Werk auch deutlich von der rein beschreibenden Darstellung von Vinckes abrückt. Vincke hat fremde Verhältnisse lediglich beschrieben, Gneist dagegen hat die englischen Rechtsverhältnisse stets mit den heimischen verglichen und versucht, die

43) Während der Kreistag ebenso wie die Stadtverordnetenversammlung nach der Stein'schen Städteordnung eine gewählte Vertretung der Kommunalsteuerzahler ist und daher lediglich über die Kommunalangelegenheiten zu bestimmen hat, tritt in dem Kreisausschuß die enge Verbindung der Kommunalverwaltung mit der obrigkeitlichen Selbstverwaltung unter Leitung eines Staatsbeamten zutage.

44) **Hensel**, Kommunalrecht und Kommunalpolitik, Seite 19.

45) Die Werke, die hier in Frage kommen, sind: „Selfgovernment“, 1871; „Englische Verfassungsgeschichte“, 1882; „Das englische Parlament in tausendjährigen Wandlungen“, 1886; Das bedeutendste, zur Beeinflussung der preußischen Gesetzgebung bestimmte Werk ist: „Verwaltung, Justiz, Rechtsweg“, 1869.

46) **Koellreutter**, Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsprechung, Seite 21.

Erkenntnis der heimischen Rechtsinstitute durch den Kontrast mit den englischen zu gewinnen. Seine wissenschaftliche Methode läßt ihn dann aber in den Fehler verfallen, das englische Recht nicht mit dessen Rechtsbegriffen zu verstehen, sondern mit preußisch-deutschen zu konstruieren. Die von Lorenz v. Stein auf der Grundlage Hegel'scher Staatsphilosophie entwickelte Auffassung von Staat und Gesellschaft[47]) veranlaßt Gneist sodann durch die Abstraktion seines „Selfgovernments" neue Ideen zur Frage der Selbstverwaltung zu entwickeln, die für die Lehre eine dauernde Bereicherung bedeuten. Es kommt zur Herausbildung des Begriffs der politischen Selbstverwaltung, und auch Hatschek entwickelt, auf Gneists Forschungen fußend, seine Theorie der „passiven Kommunalverbände". In der Gesetzgebung und im Verwaltungsneubau Preußens jener Zeit schließlich findet sich manches, was unmittelbar auf Gneists Wirken zurückzuführen ist. Auch die preußische Fortbildung der Selbstverwaltung seit der Reform von 1872 ist das Werk Rudolf v. Gneists. Fügt man dem noch die Verdienste hinzu, die sich Gneist um die Einführung der preußischen Verwaltungsgerichtsbarkeit erworben hat, so läßt sich Gneist in die Reihe jener wenigen, ganz großen Juristen einreihen, von denen man sagen kann, daß sie einmal den Zeitgeist besonders beeinflußt haben, von denen nachhaltige Impulse ausgegangen sind und die als aufbauende, schöpferische Gestalter für die Entwicklung des Rechts bestimmend geworden sind.

---

47) s. „Meister des Rechts", Seite 46; ebenso Redlich, a. a. O., Seite 759.

Dritter Teil:

Die Selbstverwaltung im Dritten Reich und die heutige Gestalt des Selfgovernments der englischen Lokalverwaltung.

I. Die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 und die englische Kritik.

Die Selbstverwaltung in Deutschland, so wie sie in der Deutschen Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 gesetzlichen Ausdruck gefunden hat, ist vielfach Gegenstand negativer Kritik geworden[1]). Es gibt Leute, und hierbei ist besonders auf die Auffassung einiger über die Grenzen ihres Landes hinaus bekannter englischer Kommunalpolitiker hinzuweisen, die behaupten, die Neuordnung des Gemeindeverfassungsrechts in Deutschland habe die Selbstverwaltung überhaupt beseitigt. Besonderes Interesse verdient im Kreise dieser Stimmen des Auslandes die Ansicht des Vorsitzenden des internationalen Gemeindeverbandes Professor O. Montagu Harris, die er in seinem Artikel „Gemeindliche Selbstverwaltung unter Hitler"[2]) vertritt. Mr. Harris urteilt hier über die Organisation der Selbstverwaltung in der Deutschen Gemeindeordnung, daß es schwer sei, dieses System mit irgend etwas, das man als Selbstverwaltung bezeichne, in Einklang zu bringen. Der Name des Freiherrn v. Stein werde herbeizitiert, um eine Maßnahme zu empfehlen, die die vollkommene Antithese dessen darstelle, was von Deutschlands großem Reformator befürwortet und bis zu einem gewissen Grade während der letzten 100 Jahre verwirklicht worden sei. Nun sei die Zeit herbeigekommen, wo die deutsche Reichsregierung im Namen des Freiherrn v. Stein seine Grundsätze allesamt über den Haufen werfe. In seinen Ausführungen heißt es dann weiter: „Kein Rat (Council) irgendwelcher Art wird von den Einwohnern gewählt" und den ernannten Räten sei es nicht erlaubt, wirksame Beschlüsse zu fassen.

---

1) Vgl. hierzu Markull, Ausländische Stimmen zur Deutschen Gemeindeordnung. in „Deutsche Verwaltung", 1936, Seite 188.
2) Artikel in der Ztschr. „Local Government Administration" vom Juni 1935, Seite 25.

Die Verantwortung liege allein in den Händen des Bürgermeisters und der Grundsatz der Volksvertretung und das allgemeine Stimmrecht habe in diesem System keinen Platz gefunden.

Bei der negativen Einstellung zur Deutschen Gemeindeordnung bezieht man sich immer auf folgende Neuerungen: Es gäbe in den Gemeinden des Dritten Reiches keine von der Bürgerschaft selbst gewählte Gemeindevertretung mehr. Die von den Beauftragten der NSDAP. im Benehmen mit dem Bürgermeister berufenen Gemeinderäte faßten keine Beschlüsse, sie seien lediglich in wichtigen Angelegenheiten zu hören (§§ 51 und 55 DGO). Das Führerprinzip habe das kollegiale Prinzip der Ratsverfassung verdrängt. Der Bürgermeister werde nicht mehr gewählt, sondern der Leiter der Gemeinde werde heute unter Mitwirkung von Staat, Partei und den Gemeinderäten von der Gemeinde ernannt (§ 41 DGO). Willensorgan und Ausführungsorgan würden nach heutigem Recht allein durch die Person des Bürgermeisters verkörpert, wodurch die alte, von Stein in der Städteordnung von 1808 eingefügte Unterscheidung zwischen Beschlußfassung und Ausführung der Beschlüsse aufgehoben sei. Auch die Staatsaufsicht gegenüber den Gemeinden habe eine bedrohliche Verschärfung erfahren.

Wie kommt es nun, daß man aus diesen Neuerungen im deutschen Gemeindeverfassungsrecht den Schluß ziehen konnte, sie bedeuteten das Ende der Selbstverwaltung?

Selfgovernment bedeutet in England, wie schon oben näher ausgeführt, sowohl in der Spitze der Verwaltung als auch in der Lokalverwaltung Verwaltungsführung und Erledigung öffentlicher Aufgaben durch ehrenamtlich tätige Laien, sei es, daß diese selbst Amtsträger sind, sei es, daß sie als Faktoren der gemeindlichen Willensbildung in der Eigenschaft eines Mitgliedes einer Beschlußkörperschaft (Council) sich betätigen. Das ist der demokratische Gehalt des Selfgovernments, der zugleich sein Wesen ausmacht.

Wenn der Engländer nun dieses demokratische System als die wahre, einzig anzuerkennende Form von Selbstverwaltung ansieht und zugleich feststellt, daß die deutsche Gemeinde in der Deutschen Gemeindeordnung von ihrem demokratischen Beiwerk befreit worden ist und in der Verfassung des Führerprinzips erscheint, so ist der englische Zweifel an der Selbstverwaltung in der deutschen Kommunalverwaltung erklärlich und verständlich. Vom Standpunkt dieser als allein gültig angesehenen englischen Theorie

des Selbstgovernments in den Kommunen aus mußten die Engländer ja auch die parlamentarisch-demokratische Organisationsform in Deutschland vor der D.G.O. als die Selbstverwaltung schlechthin auffassen und die durch die D.G.O. erfolgte Neuerung konnte demgemäß leicht als das Ende der Selbstverwaltung gedeutet werden.

Die Beurteilung der neuen Gemeindeverfassung durch die Engländer ist aber nichtsdestoweniger, da diese von falschen Gesichtspunkten ausgehen, unzutreffend.

Die Engländer scheinen bei ihrer Kritik vor allem vollkommen zu verkennen, daß die Selbstverwaltung in ihren Äußerungsformen als politische Institution wandelbar ist und sich in ihrer Ausgestaltung der jeweiligen Staatsverfassung und den Staatsnotwendigkeiten anzupassen hat. Das ist nicht nur in Deutschland so, sondern es zeigt sich dies auch für das Selfgovernment in der Entwicklung des englischen Verfassungs- und Verwaltungswesens[3]). So entsprach die Organisation der Selbstverwaltung vor der Deutschen Gemeindeordnung dem Wesen des Weimarer Staates. Die Wandlung dieser Organisationsform durch nationalsozialistische Verwaltungsprinzipien ist somit auch nur eine Frage der Verfassung der Selbstverwaltung gewesen, welche die Selbstverwaltung in ihrem Wesen nicht verändern konnte. Die Engländer sind einem Irrtum zum Opfer gefallen, wenn sie in der Beseitigung der parlamentarischen Organisationsform der Selbstverwaltung in Deutschland die Beseitigung der Selbstverwaltung überhaupt sehen. Die Engländer haben etwas als das Wesen angesehen, was für uns nur eine Erscheinungsform desselben war[4]). Verantwortlich für diesen Irrtum der englischen Kritik ist das mangelnde Verständnis für das Wesen unserer Selbstverwaltung und ihre historisch bedingten Merkmale. Die englische Kritik müßte sonst zu anderen, der Sache mehr gerecht werdenden Schlußfolgerungen gekommen sein.

In England muß man sich vor allem darüber klar werden, daß die deutsche Selbstverwaltung sich auf ganz andere Voraussetzungen gründet als das englische Selfgovernment[5]). Nur aus

---

3) s. die Umgestaltung der englischen Lokalverwaltung nach 1834.

4) Reichinnenminister Dr. Frick, in seiner Rede während der Kommunalwissenschaft-Woche vom 11.—16. 5. 1936: „Wir wissen heute in Deutschland mit voller Klarheit, daß die frühere Zeit Formen und Gestaltungen, die wandelbar sind, für das Wesen der Selbstverwaltung gehalten hat" (Der Gemeindetag 1936, Seite 143).

5) Daß auch in England schon in dieser Beziehung eine gewisse Einsicht besteht, beweist die Erkenntnis von Mr. Harris, wenn er sagt, daß es vor allem darauf ankomme, den Geist des Landes zu erfassen ,bevor man seine Institutionen verstehen könne. Auch die deutsche Verfassung könne man im Grunde nicht beschreiben, ohne Deutschland zu beschreiben. (s. Sir Amos Maurice: „Wie England regiert wird", Seite 17).

einem tieferen Verstehen des Wesens der deutschen Selbstverwaltung aus ihrer geschichtlichen Entwicklung und ihrer politischen Mission kann der Engländer die Erkenntnis gewinnen, daß das demokratische Prinzip für die deutsche Selbstverwaltung nur eine Organisationsfrage ist. Es mag sein, daß dieses demokratische Prinzip im Selfgovernment und in der Kommunalverwaltung Englands, wo es in erster Linie in der unmittelbaren Beteiligung von Laien in ehrenamtlicher, staatlicher Tätigkeit Ausdruck gefunden hat, wesentlich ist. Für die deutsche Selbstverwaltung, die von dem Selbstverwaltungskörper, als Träger des Selbstverwaltungsrechtes, mithin einem Merkmal sachlicher Natur, ausgeht, kann das demokratische Prinzip jedenfalls nur eine Frage der Verfassung sein.

Während also die Engländer die Auffassung vertreten, die Beseitigung der Selbstverwaltung Weimarer Prägung und die Einführung des Führerprinzips als neuem Verfassungsgrundsatz der Selbstverwaltung durch die D.G.O. bedeute das Ende der Selbstverwaltung in Deutschland, ist es in Wahrheit so, daß „das was sich am Begriff der Selbstverwaltung seit Steins Zeiten gewandelt hat, nicht der Kern der kommunalen Selbstverwaltung gewesen ist. Gewandelt haben sich vielmehr lediglich Beifügungen, welche nicht das Wesen der Selbstverwaltung berühren, sondern je nach politischen und philosophischen Anschauungen der Zeit als Beiwerk um den Kern herumgelegt wurden und so ihren eigentlichen Sinn nicht mehr erkennen ließen“[6]).

Die englische Kritik ist in ihrer Methode schon verfehlt, wenn sie an die Beurteilung deutscher Verwaltungsprinzipien mit einem eigenen Selbstverwaltungsbegriff, den sie aus ihrem Verwaltungssystem abgeleitet hat, herangeht und dazu dann noch „geneigt ist, das was nicht haargenau dem in England ausgebildeten System entspricht . . . als begriffswidrig zu bezeichnen“[7]).

Es ist im Verlauf der Arbeit mit Nachdruck darauf hingewiesen worden, daß die englische Lokalverwaltung und ihr Selfgovernment eine ebenso mit der Geschichte des Landes verwurzelte, ureigene englische Rechtseinrichtung ist, wie auch die deutsche Selbstverwaltung sich nur aus der Entwicklung des deutschen Staatswesens heraus verstehen läßt. Auch die Selbstverwaltung in ihrer heutigen Gestalt in Deutschland kann nur als eine dem Wesen und den Erfordernissen des nationalsozialistischen Deutschlands allein entsprechende Einrichtung aufgefaßt werden. Ein Vergleich

6) Harry Goetz, „Selfgovernment, Local Government, Selbstverwaltung“, Seite 154.
7) Schöne, „Kreiskommunale Verfassungsfragen“, i. Der Gemeindetag, 1936, Seite 785 ff.

dieser beiden Systeme muß deshalb zu falschen Ergebnissen führen. Es kann besonders nicht die Frage gestellt werden, wo man mehr und wo man weniger Selbstverwaltung feststellen kann. Man müßte hierzu einen allgemein gültigen Selbstverwaltungsbegriff, der als Maßstab und Vergleichsobjekt für beide Systeme angenommen werden könnte, aufstellen. So etwas kann es aber nicht geben.

Es ist somit im Ergebnis festzustellen, daß der in der englischen Kritik enthaltene Angriff auf die deutsche Selbstverwaltung der Gemeindeordnung am Ziel vorbeigeht und daß wir den Engländern gegenüber mit vollem Recht die Existenz unserer Selbstverwaltung behaupten können.

Bei der Behandlung des Problems dieses Abschnittes ist immer wieder auf das Wesen der deutschen Selbstverwaltung hingewiesen worden, die Frage jedoch, was nun in Wirklichkeit dieses Wesen ausmacht, und was man als die unveränderlichen, existenznotwendigen Grundbestandteile dieser deutschen Selbstverwaltung ansehen kann, ist noch offen. Sie hat daher im nächsten Abschnitt ihre Beantwortung zu finden.

II. Die Grundbestandteile der deutschen Selbstverwaltung.

Unter Befreiung von allen Umkleidungen kann man als Kriterien der deutschen kommunalen Selbstverwaltung folgende geschichtlich bedingten Grundeigenschaften herausstellen:

a) Gehen wir zunächst bei der Begriffsbestimmung der deutschen Selbstverwaltung von dem Wortsinn „selbst" aus. Der Staat als höhere Macht überläßt den ihm organisch eingefügten, von ihm anerkannten Gebietskörperschaften, wie sie sich als Ergebnis des geschichtlichen Ablaufs der innerstaatlichen Entwicklung herausgebildet haben, die Freiheit, sich s e l b s t zu verwalten. Die Selbstverwaltung nach dem deutschen Verwaltungsrecht ist die Eigenverwaltung von Gemeinden und Gemeindeverbänden. Diese sind als Rechtsobjekte[8]) Träger von Rechten und Pflichten zur Erfüllung von Selbstverwaltungsaufgaben innerhalb der ihnen vom Staate belassenen Sphäre[8a]). Dem Staat ist der in Ausübung seiner Hoheitsrechte handelnde Selbstverwaltungskörper als Staatsbestandteil und zugleich als Grundlage der Selbstverwaltung eingeordnet.

---

8) Das Wesen der Gemeinde wird dahin bestimmt, daß sie Körperschaft des öffentlichen
§ 5 Ld. G. O.. f. d. Prov. Hess.-Nass., § 1 Hess. Gem.O. Diese Bestimmung findet
Rechts ist. Vgl. § 9 östl. St. O. § 8. Rhein. St. O., § 5 östl. Landg. O.,
sich auch in § 1, Abs. 2, Seite 1 d. DGO.

8a) s. K o e l l r e u t t e r , Grundriß d. Allg. Staatslehre, Seite 119.

Damit nimmt die deutsche Selbstverwaltung ihren Ausgang von der sachlichen Voraussetzung des Selbstverwaltungskörpers als Subjekt der Selbstverwaltung, während das englische Selfgovernment als Verwaltungsprinzip in der Hauptsache die tätige Mitarbeit der Staatsbürger bei der Regierung und Verwaltung des Staates in den Vordergrund stellt und damit von einer rein persönlichen Grundlage ausgeht.

b) Die deutschen Gemeinden können alle Aufgaben übernehmen und erfüllen, die sie für notwendig erachten, um örtliche Bedürfnisse zu befriedigen oder staatlichen Belangen zu genügen, soweit nicht diese Aufgaben durch Gesetz dem Staat oder anderen öffentlichen Körperschaften vorbehalten sind[9]). Die deutsche Gemeinde braucht sich nicht auf die Aufgaben zu beschränken, die ihr vom Staat zugewiesen sind. Sie hat Freiheit, nach ihrem Ermessen sich Aufgaben zu stellen und somit ihren Wirkungskreis selbständig zu gestalten[10]). Auch diese Eigenschaft der deutschen Selbstverwaltung ist geschichtlich zu erklären[11]). Wenn sich aus autonomen Teilgliedern des Reiches öffentlich-rechtliche Körperschaften als Träger der Selbstverwaltung entwickelt haben, so ist es nur folgerichtig und in der Natur der Sache liegend, daß diese staatsähnlichen Gebilde auch hinsichtlich der Ausgestaltung ihrer Verwaltungstätigkeit allergrößte Freiheit erhielten. Diese Unbeschränktheit ihres Wirkungskreises, worin ein so auffallender Unterschied zur englischen Gemeindeverwaltung liegt, hat neben der Eigenverantwortlichkeit verhindert, daß die deutsche Gemeinde zu einer Einheit der staatlichen Lokalverwaltung geworden ist.

Die Unbeschränktheit des Wirkungskreises derh deutschen Gemeinde ist ein wesentliches und zugleich ein besonderes Kennzeichen der deutschen Selbstverwaltung.

In diesem Zusammenhang darf aber nicht übersehen werden, daß diese Freiheit in einem schwachen Staatswesen, wie das die Vergangenheit gezeigt hat, für die Staatseinheit sehr gefährlich

---

9) s. § 2, Abs. II, DGO.

10) Peters sieht in einer Körperschaft, deren Aufgabenkreis auf bestimmte Einzelheiten beschränkt ist, einen Zweckverband, der gewisse einzelne Zwecke erfüllt, aber keine Gemeinde ist (Seite 55). Auch das OVG. gab im II. Band auf Seite 190 schon eine Begriffsbestimmung der Allseitigkeit des gemeindlichen Wirkungskreises: „Darin liegt die allgemeine politische Bedeutung der Gemeinde und das unterscheidende Merkmal der besonderen Aufgaben, von der der übrigen Korporationen, daß sie nicht einen mehr oder vereinzelten Zweck verfolgt, sondern die Bestimmung hat, alle Beziehungen des öffentlichen Lebens in sich aufzunehmen und der freien Selbstverwaltung des Volkes zuzuführen“.

11) So auch Hans Pagenkopf: „Dezentralisierte Selbstverwaltung“ i. Jahrb. f. Kommunalwiss. II/34, S. 98: „Die grundsätzliche Freiheit der einzelnen Gemeinwesen zur selbständigen Regelung ihrer eigenen Angelegenheiten hat ihren Grund in der historischen Entwicklung der Gemeinden“.

werden und zu einer schrankenlosen Interessenwirtschaft auf Kosten des Gesamtwohls des Staates führen kann. Die starke und einheitliche Staatsführung im Dritten Reich brachte eine grundlegende Wandlung der Stellung der Gemeinden zum Reich und damit die Beseitigung dieser Gefahr. Sie hat den Gegensatz zwischen Staatsinteresse und Interesse des Selbstverwaltungskörpers beseitigt, weil dessen Zwecke, indem man den Selbstverwaltungskörper als Zelle des Staatsorganismus auffaßte, in unmittelbarer Beziehung und Verknüpfung zu denen des Staates gebracht hat. Es ist deshalb heute auch selbstverständlicher Grundsatz geworden, daß die Gemeinden nur solche Aufgaben übernehmen und durchführen können, die mit dem höheren Allgemeininteresse des Staates im Einklang stehen[12]).

c) Untrennbar von der selbständigen Durchführung der Aufgaben des nach dem Grundsatz der Unbeschränktheit gebildeten Wirkungskreises ist die Eigenverantwortlichkeit und freies Ermessen bei dieser Aufgabenerfüllung und das Fehlen eines Anweisungsrechtes des Staates[13]). Die deutschen Gemeinden tragen die Verantwortung für ihre Verwaltungstätigkeit, ohne daß etwa der Staat ihnen diese abnimmt[14]). Würde eine andere Stelle verantwortlich gemacht, so wäre die Tätigkeit des Selbstverwaltungskörpers keine eigene mehr und verdiente nicht den Namen: Selbstverwaltung. Sie wäre dann unmittelbare Staatsverwaltung und die einzelne Gemeinde ein staatlicher Verwaltungsbezirk, aber kein Selbstverwaltungskörper mehr.

d) Die Gemeinde bedarf bei der eigenverantwortlichen Durchführung ihrer Aufgaben, ebenso wie jedes andere Rechtssubjekt, der Fähigkeit, ihren eigenen Willen durch eigene Organe zu bilden. Es ist dies ein unerläßliches Begriffssubstrat der Selbstverwaltung. Ein vom Staat der Gemeinde aufgezwungener Wille bei der Durchführung der Selbstverwaltungsaufgaben würde die Selbstverwaltung zur Staatsverwaltung werden lassen. Der Wille muß in der Gemeinde und nicht von außen her gebildet werden.

Wer Willensträger in der Gemeinde ist und in welcher Weise dieser Wille gebildet wird, kann dabei nicht von Bedeutung sein. Wenn man der Meinung ist, daß das willensbildende Organ der Gemeinde unter Mitwirkung der Gemeinde als solcher be-

---

12) Vgl. Begründung zur DGO und § 1, Abs. II DGO.

13) Vgl. Peters, a. a. O., Seite 35; Luther-Mitzlaff: „Stein und die Zukunftsaufgaben der deutschen Städte, Seite 13; Küchenhoff-Berger in § 1 Anm. 13 der DGO, Seie 36.

14) Das kommt auch in der DGO in § 2, Abs. 2 zum Ausdruck, wenn es heißt, daß die Gemeinde berufen ist, in ihrem Gebiet alle öffentlichen Aufgaben unter eigener Verantwortung zu verwalten.

stellt werden müßte und daß die Gemeindebürger ihrerseits bei der Willensbildung dieses Organes selbst mitzuwirken hätten[15]), so sind das zwar Gesichtspunkte, die die Deutsche Gemeindeordnung in dieser Form entwickelt hat und die sie zu Elementen des deutschen Gemeindeverfassungsrechts gemacht hat, den Kern und das Wesen der Selbstverwaltung berühren sie aber nicht. Sie beziehen sich allein auf die Organisation der Selbstverwaltung.

Auch wenn das willensbildende Organ unabhängig von der Selbstverwaltungskörperschaft eingesetzt wird, können wir trotzdem noch von kommunaler Selbstverwaltung sprechen. Als Beispiel sei der frühere Bürgermeister der Stadt Frankfurt a. M. angeführt, der vom König eingesetzt wurde[16]).

Ebenso ist die unmittelbar tätige Teilnahme der Bürger an der Verwaltung der Gemeinde, das sog. genossenschaftliche Element, kein notwendiges Merkmal der Selbstverwaltung. Es ist dies zwar eine dem englischen Selfgovernment eigentümliche Erscheinung, die deutsche Selbstverwaltung jedoch geht, wie schon erwähnt, nicht von diesen persönlichen Voraussetzungen aus.

e) Wir können nun behaupten, daß alles, was man sonst noch als für die Selbstverwaltung wesentlich ansieht, mehr oder weniger Ausgestaltungs- und Organisationsfragen sind und damit Beiwerk ist. Immer wird man die deutsche Selbstverwaltung als gemeindliche Eigenverwaltung auf die vorbezeichneten Grundbestandteile zurückführen können. Ob diese Selbstverwaltung verfassungsmäßig der absoluten, der konstitutionellen oder parlamentarischen Monarchie oder der Republik ähnelt, oder aber „eine Gestalt ureigenster Prägung wie z. B. die Gemeinde der Deutschen Gemeindeordnung mit ihrem Führerprinzip"[17]) erhält, ist für sie keine Existenzfrage.

Unter Berücksichtigung dieser Merkmale können wir für die deutsche kommunale Selbstverwaltung folgenden, nicht wandelbaren Begriff aufstellen:

> „Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland heißt Verwaltung der dem Staate als Staatsbestandteile eingeordneten, mit Rechtsfähigkeit ausgestatteten Gemeinden und Gemeindeverbände unter eigener Willensbildung und durch eigene Organe im Rahmen eines unbeschränkten Wirkungskreises und unter Eigenverantwortlichkeit in der Aufgabenerfüllung".

---

15) s. H. Goetz, a. a. O., Seite 157.
16) Ferner die früheren Bürgermeister in Neu-Vorpommern und auf Rügen, vgl. Schöne, a. a. O., S. 787.
17) Derselbe, a. a. O., Seite 787.

III. Die englische Kommunalverwaltung und ihr Selfgovernment.

Wir haben festgestellt, wie sehr die Entwicklung des englischen Selfgovernments und der deutschen Selbstverwaltung der besonderen politischen und staatlichen Entwicklung gefolgt ist und wie trotzdem mancherlei Gemeinsamkeiten und Beziehungen z. B. zur Zeit des Freiherrn vom Stein und Rudolf von Gneists bestehen. Wir haben uns mit der englischen Kritik auseinandergesetzt und die Grundelemente der Selbstverwaltung ein Deutschland und ihre Ausgestaltung im Dritten Reich erläutert. Zur Vervollständigung des Bildes ist noch eine Darstellung der Entwicklung des englischen Selfgovernments der Lokalverwaltung seit dem entscheidenden Wandel durch die Demokratisierung in der Mitte des 19. Jahrhunderts sowie eine Übersicht über die derzeitige Erscheinung der englischen Lokalverwaltung notwendig.

1. Die Demokratisierung der englischen Lokalverwaltung.

Es ist schon einmal im Zusammenhang mit Gneists Wirken darauf hingewiesen worden, daß die Einrichtung des Friedensrichteramtes die gesamte englische Verwaltung in den örtlichen Instanzen zu einem Organismus der auch im Parlament vorherrschenden Klasse, der sog. „Landed Gentry" gemacht hat[18]). Das kam daher, daß zur Bekleidung des ehrenamtlichen Friedensrichteramtes nur Grundbesitz von bestimmter Größe befähigte und das Amt nicht durch Volkswahl, sondern durch königliche Ernennung erlangt wurde. Der Friedensrichter unterlag überdies in seiner Tätigkeit keinerlei Kontrolle oder Anweisung eines Zentralorganes. Er unterstand keiner gewählten Körperschaft, und seine Handlungen waren nur in gewisser Hinsicht einer gerichtlichen Kontrolle auf ihre Gesetzmäßigkeit unterworfen. So konnte durch das Institut des Friedensrichters als des umfassendsten Verwaltungsorganes sowohl in den Grafschaften als auch in den Städten in England die ökonomisch mächtigste Klasse auch die herrschende werden[19]). „Die ganze Verwaltung des Landes, der ländlichen und städtischen Bezirke, der kleinen und großen Städte lag mit wenig Ausnahmen in den Händen von Vertretern der örtlichen Bourgeoisie oder des niederen Adels, die nicht vom Volke gewählt waren. Schlechte Demokratie oder unerzogene Landjunker regierten und waren unfähig, die Aufgaben zu er-

---

18) Redlich, a. a. O., Seite 808.
19) Vgl. hierzu die Ausführungen Koellreutters, Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsprechung, Seite 26.

füllen, welche die moderne Zivilisation von ihnen verlangte. Sie versagten sofort, als die moderne Zivilisation ihnen die geringsten Pflichten auferlegte"[20]).

Dieser Zustand fand dann auch mit dem Eindringen demokratischer Gedanken in das englische Staatswesen eine entscheidende Änderung.

Die als Folge der wirtschaftlichen und sozialen Strukturänderungen einsetzende Demokratisierung begann mit der Reform des gesetzgebenden Körpers, des Parlaments, durch die Reform-Bill von 1832[21]). Daran schloß sich dann die Neuordnung der Verwaltungsorganisation.

Von grundsätzlicher und entscheidender Bedeutung für die englische Verwaltung im allgemeinen und das Friedensrichteramt im besonderen wurde hier die Reform der Armenverwaltung. Die „Poor Law Act" von 1834 setzte an die Stelle der Friedensrichter sog. Boards of Guardians, die von den Steuerzahlern der Unions d. h. der Vereinigung mehrerer Kirchspiele nach einem Klassenwahlrecht gewählt wurden. Das folgende Jahr, 1835, brachte mit der „Municipal Corporation Act" eine teilweise Reform des Städtewesens, indem nunmehr auch in den Städten eine Gemeindevertretung, der sog. „Town Council" aus gewählten Mitgliedern eingerichtet wurde. Dieser Town Council besteht zu $^3/_4$ aus Councillors, die von den Wählern direkt gewählt und zu $^1/_4$ aus Aldermen, die indirekt durch die Councillors gewählt werden. Die Aldermen üben dieselben Funktionen aus wie die Councillors und beide berufen als Gesamtgemeinderat den im Council den Vorsitz führenden Mayor. Dieser Mayor ist aber nicht Oberhaupt der Verwaltung, sondern seine Stellung ist mehr eine repräsentative Würde und erfordert einen erheblichen Zuschuß aus eigener Tasche. Nicht vergessen soll freilich werden, daß der Mayor Friedensrichter ex officio geworden ist. Von besonderer Bedeutung ist in der Municipal Corporation Act von 1835, daß die Städte in der Zusammenfassung der Gesamtheit der Gemeindemitglieder die Korporationseigenschaft erhielten.

Der Engländer folgte aber nur langsam und zögernd diesem demokratischen Zeitgeist und sein besonnener Charakter ließ sich von dem Gedanken des gleichen Wahlrechts nicht blenden.

---

20) Hermann Finer, Die neuen Entwicklungstendenzen in der englischen Lokalverwaltung, Jahrb. d. öff. Rechts, 1928, Band 16, Seite 97.

21) „Vom Jahre 1832 an war einer der größten Faktoren in der Entwicklung der lokalen Verwaltung die zunehmende Demokratisierung, welche ihr Wesen bis zu ihrem Höhepunkt veränderte, d. h. bis zum Inkrafttreten des Gesetzes über die Kirchspielräte (Parish Council Act) im Jahre 1896, welches dazu bestimmt war, in den Kirchspielen die sog. „Dorfdemokratie" einzuführen". (H. Finer, a. a. O., Seite 97).

Erst nachdem durch die Local Government Bills von 1888 und 1894 die Grafschaftsverwaltung neu organisiert worden war, indem auf sie die Grundsätze der Städteverwaltung nach der Municipal Corporation Act von 1835 angewandt wurden, und auch die Kirchspiele eine Umgestaltung erfahren hatten, war in England ein System von Lokalbehörden in den Kommunaleinheiten verschiedener Ordnung entstanden, die nach gleichen Grundsätzen durch allgemeine Wahl berufen waren. Dieses System ist bis heute in seinen Grundzügen bestehen geblieben.

2. Die Gliederung der englischen Lokalverwaltung.

Bei dem Überblick, den wir uns nunmehr von der Gliederung und dem äußeren Aufbau der englischen Kommunalverwaltung verschaffen[22]), werden wir zunächst die Feststellung machen, daß hier manche äußere Ähnlichkeit mit den deutschen Verhältnissen besteht. Es läßt sich nämlich für fast jede Einheit der englischen Lokalverwaltung ein deutsches Gegenstück finden[23]). Diese Übereinstimmung kann aber eben nur eine äußerliche oder zufällige sein. Denn auch in diesem Punkte dürften die vollkommen verschiedenen Wege, die beide Staatswesen in ihrer Entwicklungsgeschichte gegangen sind, zu einer restlosen Verwischung der Gemeinsamkeiten ihrer germanischen Vergangenheit geführt haben.

a) Da ist zunächst die Grafschaft (county) als umfangreichster Verwaltungsbezirk[24]). In sie ist ganz England und Wales eingeteilt und ihr Ursprung ist nur geschichtlich zu erklären. Sie ist nicht etwa eine willkürliche Zusammenfassung von Gemeinden, also ein Gemeindeverband, sondern als administrative Grafschaft die geographische Grafschaft, abzüglich der in ihr liegenden Stadtgrafschaften und somit ein ursprüngliches Verwaltungsgebilde[25]). Die Grafschaft liegt etwa größenmäßig zwischen der preußischen Provinz und dem Landkreis[26]) und entspricht damit dem Umfang nach in Preußen etwa dem Regierungsbezirk.

Jede administrative Grafschaft hat als Exekutivorgan und zugleich als Ausdruck des das gesamte englische Verfassungs- und Verwaltungssystem beherrschenden Prinzips der repräsentativen Demokratie einen Grafschaftsrat der aus auf drei Jahre durch Volkswahl berufene Councillors und aus für die Dauer von sechs

22) Näheres bei Wallace, The Government of England, Seite 227 ff.
23) s. v. Leyden, Englische Selbstverwaltung, Seite 9/10.
24) Die einschlägigen Gesetzesbestimmungen enthalten die Local Government Act von 1888.
25) Herman Finer, a. a. O., Seite 100.
26) v. Leyden, a. a. O., Seite 9.

Jahren von den Councillors gewählten Aldermen besteht. Dieser Grafschaftsrat (County Council) tritt gewöhnlich viermal im Jahre zusammen. Jede Versammlung dauert nur einen Tag, aber zahlreiche Ausschüsse und Unterausschüsse des County Councils (Committees) führen mit Hilfe einer großen Behördenorganisation in der Zwischenzeit die laufenden Geschäfte. Der Vorsitzende des Grafschaftsrats ist der ehrenamtlich tätige Chairman, der gewöhnlich nach Ablauf seiner Wahlzeit wiedergewählt wird und dadurch einen größeren Einfluß ausüben kann als zum Beispiel sein städtischer Amtsgenosse, der Mayor. Dementsprechend hat der erste Berufsbeamte der Grafschaft, der Clerk of the County Council gegenüber der einflußreichen Persönlichkeit des Chairman viel weniger zu sagen als der erste städtische Beamte, der Town Clerk.

Die Grafschaftsräte sind heute in den Grafschaften die Träger des kommunalen Lebens, und das System der Räte und Ausschüsse bildet den Rahmen, in dem im modernen England der große Stab der Berufsbeamten auch in der Grafschaft tätig ist.

Daneben ist das alte ehrwürdige Friedensrichteramt, das Gneist so idealisierte, und das als die Verkörperung des klassischen englischen Selfgovernments erschien, immer mehr der Demokratisierung zum Opfer gefallen. Diese Entwicklung begann, wie bereits festgestellt, mit der Poor Law Act von 1834.

Im Jahre 1906 ist dann noch die wichtige Voraussetzung des Besitzes für die Ernennung des Friedensrichteramtes weggefallen[27]) und seit 1919 sind auch Frauen für das Amt zugelassen. Heute ist der Friedensrichter fast vollkommen aus der inneren Verwaltung Englands verdrängt[28]). Es sind aber nicht nur politische Tendenzen gewesen, die diese Entwicklung verursachten und begünstigten. Wenn man in den 90er Jahren des vorigen Jahrhunderts wichtige Verwaltungsaufgaben auf die Grafschaftsräte übertrug, so sprachen hier vor allen Dingen auch Zweckmäßigkeitsgründe und Erfordernisse der Verwaltungspraxis mit. Je vielseitiger und umfangreicher die Verwaltungsgeschäfte im Laufe der Zeit wurden, desto undurchführbarer und unzweckmäßiger war es, die Verwaltung allein durch ehrenamtlich tätige Laien führen zu lassen. Anstelle des Ehrenbeamten trat der Berufsbeamte immer mehr in den Vordergrund, sodaß eine entsprechende Zurückdrängung des Prinzips des Selfgovernments in der englischen Verwaltung eine unvermeidbare Folge war.

27) Koellreutter, a. a. O., Seite 32.
28) Der Friedensrichter ist in der Hauptsache nur noch Richter; s. Näheres bei Koellreutter, a. a. O., Seite 26.

Wenn sich so die Aufgaben des Friedensrichters heute in der Hauptsache nur noch auf die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit erstrecken und das Amt als Vorrecht des Adels verschwunden ist, so ist es dennoch eine hohe Ehre in England, Friedensrichter zu sein.

b) Neben den ländlichen Grafschaften stehen die städtischen Grafschaften (County Boroughs). Man kann sie ohne weiteres mit unseren Stadtkreisen oder kreisfreien Städten vergleichen. Die Stadtgrafschaften sind Städte, die aus der Grafschaft herausgehoben sind, weil sie in der Regel mehr als 75000 Einwohner haben. Auch sie haben, wie alle englischen Kommunen, ein Organ (County Council), welches Vertretungs- und Verwaltungskörper zugleich ist. Alles für die Grafschaft Gesagte gilt im übrigen auch für die sog. County Boroughs.

c) Als nächst niedere Einheiten der Lokalverwaltung kommen dann die Mittelstädte (Municipal Boroughs) in Betracht. Sie sind durch königlichen Freiheitsbrief (Royal Charter of Incorporation) mit Stadtrechten beliehen und haben eine Stadtverfassung nach den Städteordnungen von 1835 und 1882.

Wir haben oben schon vom Town Council, dem Verwaltungsorgan der Städte, gesprochen. Es ist hinzuzufügen, daß auch das Town Council in Committees eingeteilt ist, die die einzelnen Sachgebiete zu bearbeiten haben und zu deren Unterstützung ein größerer Apparat städtischer Beamter eingesetzt ist. Neben dem Town Clerk stehen, abgesehen von dem Unterpersonal für den reinen Bürodienst, eine ganze Reihe von Beamten, wie der Treasurer (Kämmerer), der Medical Officer of Health (Beamter der Sanitätsverwaltung) und andere.

d) Die nächst unteren Kommunen sind dann die Urban and Rural Districts (die städtischen und ländlichen Bezirke), die etwa auf gleicher Stufe stehen. Der Urban District ist eine Kleinstadt, die gewissermaßen die Vorstufe zur größeren Stadtgemeinde bildet. Sie wird nicht nach der Städteordnung verwaltet[29]). Sie hat keinen Mayor und keine Aldermen, auch ist ihr Wirkungskreis von geringerem Umfang als der des Municipal Borough (zum Beispiel obliegt ihr nicht die Verwaltung von Polizei- und Schulsachen), jedoch gibt es einen Council, und, der Tendenz der immer stärkeren Zurückdrängung des ehrenamtlichen Laien-Elements folgend, eine den Verhältnissen entsprechende größere oder kleinere Berufsbeamtenschaft. Die der Größe nach unseren Landkreisen

---

29) Die Rechtsverhältnisse dieser Kommunen regeln sich nach der Local Government Act von 1894.

entsprechenden, aber hinsichtlich ihrer Zuständigkeit am besten mit unseren Landgemeinden zu vergleichenden Rural Districts sind ländliche Bezirke, die mehrere Kirchspiele (Parishes) umfassen und eine den Urban District ähnliche innere Organisation aufweisen.

e) Als kleinste Kommunaleinheiten mit nur geringen Befugnissen[30]) sind zuletzt die Kirchspiele zu nennen. Bei einer Einwohnerzahl von mehr als 300 Einwohnern wird ein Parish Council gewählt, andernfalls versieht das Parish Meeting, d. h. die Gesamtheit der Kirchspielangehörigen, dessen Funktionen.

3. Die Wesensmerkmale der englischen Lokalverwaltung.

Nach dieser kurzen Übersicht über den organischen Aufbau und die Gliederung des englischen Kommunalwesens sollen noch einige charakteristische Wesensmerkmale der local government hervorgehoben werden.

Was zunächst die Rechtsform der englischen Gemeinde betrifft, so tritt sie erst sehr spät als Körperschaft des öffentlichen Rechts in Erscheinung. Das 18. Jahrhundert Englands kannte diesen Begriff noch nicht[31]). Erst als die englische Lokalverwaltung an der rein persönlichen Note, die ihr das Selfgovernment, so wie es im Friedensrichteramt zum Ausdruck kam, verlieh, Einbuße erlitt und die Gemeinwesen als solche zu Trägern von Rechten wurden, war es notwendig, die Gemeinde zu einer handlungsfähigen Gesamtheit, das heißt zur juristischen Person, zu gestalten. Durch die Municipal Corporation Act von 1835 fand der Gedanke der Korporation des öffentlichen Rechts im englischen Kommunalwesen zuerst seine Verwirklichung. Durch dieses Gesetz wurden in der Tat alle englischen Städte zu juristischen Personen des öffentlichen Rechts und zwar als Zusammenfassung der Gesamtheit der Gemeindemitglieder[32]).

Die durch die königlichen Charters of Corporation schon vorher verliehene Eigenschaft einer Korporation machte nur das verwaltende Kollegium einer Stadt zum Rechtssubjekt, und zwar zu einem Rechtssubjekt des Privatrechts.

---

30) Finer, a. a. O., Seite 107.

31) Wir haben die Gründe hierfür als in der strukturellen Entwicklung des engl. Staatswesens beruhend bezeichnet. Diese ließ es nicht zu, daß, wie das in Deutschland der Fall war, die Städte zu selbständigen Rechtssubjekten wurden. Die seit der Normannenzeit in England entwickelte Macht des Central-Governments, d. h. Krone, hat niemals die Stadt als Mittlerin zwischen sich und den Untertanen angesehen.

32) Allerdings erhielten nur die Städte in ihrer Gesamtheit Rechtspersönlichkeit. Bei allen übrigen Einheiten der englischen Lokalverwaltung wurde nur der engere, die Bürgerschaft vertretende Ausschuß (Council), juristische Person.

Es darf jedoch nicht verkannt werden, daß die rechtliche Erscheinungsform der englischen Gemeinwesen niemals eine das Wesen ihrer Selbstverwaltung berührende Frage gewesen ist. Demgemäß kennt weder die englische Verwaltungsrechtswissenschaft noch die Praxis eine Ausbildung des Körperschaftsbegriffs, wie das in Deutschland im Zusammenhang mit der Selbstverwaltung geschehen ist. Es ist Schüle's Meinung beizupflichten, wenn er sagt[33]: „Sie (die Korporationseigenschaft) dient, ähnlich wie § 89 BGB. nur zur Erleichterung der Verwaltungsführung der kommunalen Councils auf dem Gebiete des Privat- und Prozeßrechts und hat für das Wesen der Selbstverwaltung sowie für die Träger kaum eine, höchstens eine technisch untergeordnete Bedeutung. Nach dem geltenden Recht besteht kein prinzipieller Unterschied zwischen der Korporationseigenschaft der Städte einerseits und den übrigen Kommunen andererseits".

Aufschlußreiche Erkenntnisse über das Wesen eines Verwaltungssystems ergeben sich aus der Betrachtung der Stellung, die ein solches System im und zum Staat einnimmt. So wird aus der Betrachtung des englischen Kommunalwesens und seiner Funktion im Gesamtbau des Staates im allgemeinen und der Exekutive im besonderen das Charakteristische und von unserer Selbstverwaltung Verschiedene deutlich werden.

Während sich in Deutschland das Verhältnis von Staat und Selbstverwaltung dadurch kennzeichnet, daß eine Parallelität zwischen staatlicher Verwaltungsorganisation in der mittleren und unteren Stufe auf der einen Seite und der kommunalen Verwaltung auf der anderen Seite besteht, ist in England dieser Dualismus insofern nicht vorhanden, als eine staatliche Behördenhierarchie, die vom staatlichen Zentralorgan bis zum staatlichen Lokalorgan hinabreicht, kaum entwickelt ist. Fast alle staatliche Verwaltung liegt in England in der Lokalinstanz in den Händen der Kommunen[34]. Die Kommunalorgane sind der einzige Verwaltungsunterbau des Staates und das Verhältnis von Staat und Kommune ist lediglich auf das Verhältnis von staatlichem Zentralorgan und kommunalem Lokalorgan abgestellt[35].

Kommunale Verwaltung ist in England gleichzusetzen mit örtlicher Verwaltung (Local Government). Den Kommunalverbänden ist die innere Verwaltung, soweit es sich um Aufgaben

---

33) Schüle, Staat und Selbstverwaltung in England, S. 64—65.

34) Verwaltungszweige, die der Staat abweichend von diesem Grundsatz, und weil sie unbedingt zentralistisch erledigt werden müssen, in eigene Verwaltung genommen hat, sind z. B.: Post, Rechtspflege, Landesverteidigung, Invaliden- und Altersversicherung.

35) Vgl. hierzu: Kurt Jeserich, Internationale Entwicklungstendenzen in der Gemeindepolitik, im Jahrb. f. Kommunalwissenschaft Bd. II, 1937, Seite 285.

und Angelegenheiten handelt, die zweckmäßigerweise in kleinerem, territorial begrenztem Kreise wahrgenommen werden, anvertraut worden.

Staatliche Verwaltung ist im wesentlichen identisch mit Zentralverwaltung (Central Government). Die Ministerien erledigen die weitergreifenden Angelegenheiten und solche, die eine nationale Durchführung und Übersicht erfordern[36].

Die Stellung der englischen Kommune als alleinige Trägerin der Verwaltung der örtlichen Instanzen bedingt naturgemäß auch eine ganz besondere Gestaltung ihres Betätigungsfeldes. So ist den Kommunen zur Aufgabenerledigung der staatlichen Lokalverwaltung ein besonders großer Pflichtaufgabenkreis eigentümlich, während andererseits aber der Kreis der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben die Ausnahme bildet und daher viel beschränkter ist als bei uns.

Die englische Lokalverwaltung kennt nicht den für unsere Kommunalverwaltung so bedeutsamen Grundsatz der Unbeschränktheit des Wirkungskreises.

In England können die Gemeinden nur solche Aufgaben erfüllen, die ihnen durch Gesetz im allgemeinen („General Acts" und „Adoptive Acts")[37] oder im einzelnen Sonderfall (durch sog. Private Bills), wenn es sich um eine freiwillig zu übernehmende Aufgabe handelt, übertragen worden sind. Für diese freiwillig zu übernehmenden Aufgaben muß sich jede Gemeinde selbst vorher die gesetzliche Grundlage verschaffen, indem sie das Gesetz (Private Bill) selbst im Parlament einbringt[38]. Es sind dies Methoden, die nach unseren Begriffen eine erhebliche Einschränkung der Freiheit der Kommunen bedeuten. Diese erscheinen hier letzten Endes nach deutscher Auffassung als nichts anderes wie ausführende Werkzeuge des Staates. Immerhin darf, wie Redlich[39]) feststellt, nicht außer acht gelassen werden, daß doch gewisse Rechte für die Städte schon aus ihrer Eigenschaft als Korporation sich ergeben, wie z. B. das Recht, ihre Organisation durch autonome Satzungen zu regeln, das Recht, Eigentum zu erwerben oder auch das Recht, allgemeine Verordnungen (By Laws) zu erlassen[40].

36) Vgl. hierzu die Darlegungen von Schüle, a. a. O., Seite 6 ff.

37) Die General Acts legen allen englischen Gemeinden allgemein gültige Verpflichtungen zur Durchführung bestimmter Verwaltungsaufgaben, wie z. B. Polizei, Schulwesen, Gesundheitspflege, Armenpflege etc. auf. Die Adopitve Acts sind allgemeine Gesetze, die es aber der einzelnen Gemeinde freistellen, ob sie von den Bestimmungen und Möglichkeiten Gebrauch machen wollen, die nach diesen Gesetzen gegeben sind.

38) Vgl. Jeserich, a. a. O., Seite 286.

39) Lokalverwaltung, Seite 358.

40) Einzelheiten über die Private Bill-Gesetzgebung s. bei Schüle, a. a. O., S. 31 ff.

Zur Kennzeichnung des Unterschiedes der englischen lokalen Selbstverwaltung von der deutschen Selbstverwaltung in diesem Punkte läßt sich somit grundsätzlich sagen, „daß die englischen Gemeinden nur diejenigen Aufgaben übernehmen dürfen, die ihnen vom Staat ausdrücklich zur Durchführung überantwortet worden sind, während demgegenüber die deutschen Gemeinden alle Aufgaben zur eigenverantwortlichen Verantwortung übernehmen können, die sich der Staat nicht ausdrücklich der eigenen Erledigung vorbehalten hat[41]).

Aus dem Verhältnis von Gemeinde und Staat ergibt sich weiterhin das für die Selbstverwaltung so entscheidende Problem der Staatsaufsicht und der staatlichen Eingriffsrechte.

Die besondere Stellung der englischen Kommune als alleinige Trägerin der Verwaltung in den unteren Verwaltungsstufen läßt auch eine gewisse Abhängigkeit und Unselbständigkeit der Gemeinden dem Staate, d. h. richtiger gesagt, der Zentrale gegenüber erwarten. Daß das aber nicht unbedingt der Fall ist, zeigt sich schon daran, daß der englische Staat bzw. die Zentralbehörden nur sehr geringe gesetzliche Befugnisse haben, die Kommunen in der Durchführung der ihnen einmal übertragenen Aufgaben im Einzelfalle durch direkte Anweisungen zu beeinflussen[42]). Die Gemeinden sind auch an keinerlei Anweisungen der Zentralbehörden gebunden. Jedenfalls hat die Zentrale auf finanziellem Gebiet Möglichkeiten in der Hand, die Gemeinden in viel größere Abhängigkeiten zu bringen als das in Deutschland der Fall ist, wo ja heute der Zweck des staatlichen Aufsichtsrechts nur der ist, die Aufgabenerfüllung der Gemeinden mit den Gesetzen und Zielen der Staatsführung in Einklang zu bringen[43]). Wenn in England die Gemeinden die gesamte innere Verwaltung im Auftrag des Staates führen, so muß dieser auch die Durchführung dieser Aufgaben durch beachtliche Zuschüsse finanzieren. Die sog. Grants in Aid sind die Beihilfen aus staatlichen Mitteln zu den Ausgaben, die die Kommunen in Erfüllung ihrer Pflichten machen[44]). Durch die Drohung der Zentrale nun, der Gemeinde unter Umständen diese Zuschüsse zu sperren, wenn sie die Verwaltung nicht im Sinne und nach dem Willen der Zentralbehörden führt, ist die Gemeinde insoweit vollkommen in deren Hand gegeben. Die Wirksamkeit dieses „indirekten Zwangsmittels"[45]) wird noch besonders dann

---

41) Harry Goetz, Jahrb. f. Kommunalwissenschaft Bd. II, 1935, Seite 150.
42) Redlich, a. a. O. Seite 620.
43) § 160 DGO.
44) M. Harris, im Reichsverw.Bl. 1929, Seite 379.
45) Vgl. Schüle, a. a. O., Seite 28.

deutlich, wenn man berücksichtigt, daß die Prüfung des zweckmäßigen Handelns, d. h. der Ermessensfrage, Gegenstand der englischen Kommunalaufsicht ist.

Darüber hinaus besteht noch eine scharfe Kontrolle der gemeindlichen Finanzgebarung, denn abgesehen von den größeren Städten, unterliegt das gesamte Finanz- und Rechnungswesen der Kontrolle durch die Ministerien.

4. Die neuesten Entwicklungstendenzen in der englischen Lokalverwaltung.

An dem Bild der englischen Lokalverwaltung, wie es das 19. Jahrhundert geschaffen hat, sind auch durch die Gesetze der jüngsten Zeit, die Lokalverwaltungsgesetze von 1929 und 1933[46]), keine wesentlichen Änderungen mehr vorgenommen worden. Immerhin haben aber doch in diesen Gesetzen, besonders in dem von 1929, gewisse typische Entwicklungstendenzen der englischen Lokalverwaltung und ihres Selfgovernments in der neuesten Zeit deutlichen Ausdruck gefunden[47]). Die wichtigsten Neuerungen der Local Government Act von 1929 sind einmal die Beseitigung der englischen Armenbehörden (Boards of Guardians) und die Übertragung ihrer Funktionen auf die Grafschafts- und Stadtgrafschaftsräte, die somit öffentliche Unterstützungsbehörden wurden und sodann die Übertragung sämtlicher wegebaulicher Funktionen der Landgemeinden und des größten Teils der Stadtgemeinden auf die Grafschaftsräte. Man diente mit diesen Maßnahmen zunächst dem Zweck, die Zersplitterung in der Verwaltung zu beseitigen. Diese erscheint als eine charakteristische Eigenart der englischen Verwaltungsorganisation. Die mangelnde Allseitigkeit des Wirkungskreises im englischen Lokal-Government hat dazu geführt, daß dann, wenn eine neue Entwicklung sich zeigte, die neue Aufgaben stellte und neue Einrichtungen erforderte, diese nicht, wie es bei uns wenigstens grundsätzlich geschieht, irgend einer Stelle übertragen wurden, die schon vorhanden war und ähnliche Aufgaben behandelte, sondern daß diese neuen Aufgaben ganz für sich gesehen und neue Verwaltungseinrichtungen für sie speziell geschaffen wurden. Ein Beispiel hierfür bot die Armenverwaltung. Der Erfolg dieser Praxis war natürlich eine heillose Zersplitterung der Verwaltungsorganisation.

46) Local Governments Act (L. G. A.).
47) Näheres bei M. Harris, Neueste Ereignisse in der englischen Lokalverwaltung, Jahrb. f. Kommunalwissensch. Bd. II, 1994, Seite 202 ff.

Ein weiteres Bestreben, das in den Maßnahmen der Local Government Act von 1929 zum Ausdruck kommt, geht dahin, den Wirkungskreis der Grafschaft, als der höheren Kommunaleinheit, immer mehr zu erweitern, weil es sich herausgestellt hat, daß die kleineren Bezirke den gegenwärtigen, stets wachsenden Anforderungen, namentlich in Armen- und Wegebausachen nicht mehr gewachsen waren.

Es handelt sich also um eine Frage, die die Leistungsfähigkeit der Kommunen betrifft, und damit um ein Problem, das auch in Deutschland eine erhebliche Rolle gespielt hat und noch spielt.

Im Verhältnis von Zentralregierung bezw. dem einzelnen Fachministerium zur Lokalverwaltung hat sich in den letzten Jahren eine fühlbare Verlagerung des Schwerpunktes nach oben gezeigt[48]). Allerdings beruht diese Veränderung weniger auf gesetzlicher Regelung als vielmehr auf Übung entsprechend den Notwendigkeiten der Praxis. So ist für gewisse Maßnahmen der Lokalverwaltung, wie beispielsweise Aufnahme von Anleihen, neuerdings eine Genehmigung der Zentralverwaltung notwendig geworden. Auch sind in zahlreichen Fällen, ohne daß dies gesetzlich bestimmt wäre, Beschlüsse der Lokalverwaltungsbehörden den Zentralbehörden zur besonderen Genehmigung vorzulegen. Eine Einschränkung der Selbstständigkeit in der Verwaltungsführung macht sich ferner in zunehmendem Maße bei der Lokalverwaltung durch die statutarischen Regelungen und Anordnungen der Zentralverwaltung bemerkbar[49]).

Das Reformgesetz von 1933 ermächtigt u. a. alle Kategorien von Lokalbehörden, einen größeren Teil ihrer Funktionen auf Ausschüsse zu übertragen und zu jedem Ausschuß Nichtratsmitglieder hinzuzuwählen. Eine Zunahme der Verwaltungsaufgaben machte eine Spezialisierung in der Erledigung dieser Aufgaben unumgänglich.

---

48) Hierzu siehe Zöllner, Aufstieg der englischen Executive, Seite 18
49) Vgl. Jeserich, a. a. O., Seite 286.

Schluß.

Das Verhältnis der Träger des local governments in England und der gemeindlichen Selbstverwaltung in Deutschland zum Staat als der politischen Lebensform des Volkes.

Die Beschränkungen und Begrenzungen der Betätigungsfreiheit der englischen Gemeinde dürften zweifellos nicht dazu angetan sein, deren Unternehmungsgeist und deren schöpferische Kräfte zu heben. Auch die Zentralisationsbestrebungen der jüngsten Zeit haben in dem Lande, das sich oft als das klassische des Gedankens der Dezentralisation bezeichnete, die Idee und die Organisation des „Local Selfgovernments" erhebliche Wandlungen durchmachen lassen[1]). Dieser „Delokalisation"[2]) oder „Aushöhlung der Lokalverwaltung"[3]), wie es genannt wird, ist man denn auch in Engand selbst mit ernsten Befürchtungen hinsichtlich der Zukunft der Lokalverwaltung begegnet. Gleichwohl darf uns das nicht zu der Auffassung verleiten, daß dadurch etwa das Selfgovernment der englischen Lokalverwaltung ernstlich beeinträchtigt werde. Wollten wir so urteilen, dann hieße das an das englische Selfgovernment unsere Maßstäbe von Selbstverwaltung anlegen.

Das Wesen des englischen Selfgovernments liegt aber, wie immer wieder betont werden muß, in der persönlichen Betätigung der Staatsbürger bei der Erledigung öffentlicher Aufgaben und bei der Willensbildung im Staate und bei den Kommunen. Die Deutsche Selbstverwaltung geht, wie wir wissen, von dem Selbstverwaltungskörper als solchem aus, der eigenverantwortlich und in gewisser Selbständigkeit und Betätigungsfreiheit als handlungsfähiges Teilglied des Staates in Erscheinung tritt.

Die Verkennung dieser Wesensverschiedenheiten ist als die Ursache der negativen englischen Einstellung zur Deutschen Gemeindeordnung und ihrer Selbstverwaltung bezeichnet worden. Weil wir uns dieses elementaren Gegensatzes zwischen englischem Selfgovernment und deutscher Selbstverwaltung, an deren beider Wesen weder die englischen Reformen seit der Mitte des 19. Jahr-

1) Herman Finer, a. a. O., Seite 92.
2) Ders. Seite 167.
3) Kurt Jeserich, a. a. O., Seite 288.

hunderts, noch die Neugestaltung der Gemeindeverfassung im Dritten Reich durch die D.G.O. wesentliches geändert haben, bewußt geworden sind, werden wir unsererseits auch angesichts der starken Bindung und Einschränkung der englischen Kommune als solcher dem Staate gegenüber nicht veranlaßt, den Wert oder gar die Existenz des Selfgovernments in England anzuzweifeln. Diese Unselbständigkeit der Gemeinde dem Staate gegenüber würde zwar nach dem Begriff der deutschen Selbstverwaltung eine starke Einschränkung derselben bedeuten. Für das Selfgovernment kann das keine Existenzfrage sein, weil hier eben die unmittelbare Heranziehung der Staatsbürger zur Mitverwaltung und Mitverantwortung an öffentlichen Angelegenheiten im Vordergrund stehen. Diese Funktionen werden durch die Stellung des sachlichen Rahmens, innerhalb dessen sie sich auswirken, sowie durch die Beschränkung des Tätigkeitsgebietes der Kommunen nur wenig oder garnicht berührt[4]). Eine wirkliche Gefahr für das Selfgovernment kann aber in einem weiteren Vordringen des Berufsbeamtentums gesehen werden und zwar insoweit die bislang den Laienbeamten vorbehaltene Verwaltungsbetätigung in den Aufgabenkreis des Civil Service einbezogen wird.

Das Selfgovernment als allgemein gültiges Prinzip beherrscht den Staat, d. h. die zentralen Behörden und die Kommunen und läßt beide nicht als Gegensätze erscheinen, sondern als Erscheinungsform ein und desselben staatlichen Willens.

Wenn in dem Verhältnis der örtlichen Gemeinschaften zum Staat auch in Deutschland durch die neue Gemeindeordnung eine stärkere Bindung der Gemeinde erfolgt ist, so hat aber auch dies keineswegs an deren Selbständigkeit und damit an ihrer Selbstverwaltung gerührt. Es ist dies vielmehr eine natürliche Folge davon, daß das Dritte Reich die Gemeinde als organisch in den Staat eingebaute unterste Lebens- und Aufbauzelle auffaßt und sie deshalb notwendigerweise in enge Beziehung zum Staate setzen muß[5]).

In diesem organischen Verhältnis zwischen Staat und Gemeinde zeigt sich eine gewisse Gemeinsamkeit der deutschen und der englischen Selbstverwaltung. Während aber in Deutschland

4) Die Verkennung dieser Tatsachen führt z. B. bei Zöllner (a. a. O., Seite 17) zu der Auffassung, die nach 1834 einsetzenden und stetig wachsenden Zentralisationsbestrebungen und die damit verknüpfte Erweiterung der Eingriffsmöglichkeiten der Zentrale in die Lokalverwaltung habe zu einem de facto Zusammenbruch des Selfgovernment geführt.

5) Vgl. Parisius in „Deutsche Verwaltung" 1935, Seite 215.

diese Einordnung der Gemeinden in das Staatswesen erst nach Überwindung des historisch bedingten Gegensatzes zwischen ihnen und dem Staat durch die nationalsozialistische Staatsauffassung und Staatsgestaltung erreicht werden konnte, haben sich in England Staat und Kommune stets in höherem Maße als organisches Ganzes gezeigt.

Lebenslauf.

Ich wurde am 25. April 1912 in Wiesbaden als Sohn des aufmanns Julius Jäger und seiner Ehefrau Wilhelmine, geb. ipp, geboren. Meine Schulausbildung erhielt ich von 1919 bis 923 an der Städtischen Mittelschule zu Wiesbaden und von 1923 s 1932 am Städtischen Reform-Realgymnasium in Wiesbaden. ach der Reifeprüfung begann ich mit dem Sommer-Semester 932 an der Universität Frankfurt am Main Rechtswissenschaft studieren. Das zweite und dritte Semester studierte ich in ünchen. Während des vierten Semesters war ich wieder in rankfurt am Main immatrikuliert, um dann nach einem fünften emester in München, das sechste Semester in Heidelberg und das ebente und achte Semester in Marburg zu studieren. Am 13. ıni 1936 bestand ich meine erste juristische Staatsprüfung vor dem rüfungsamt bei dem Oberlandesgericht in Kassel. Seit dem Juli 1937 befinde ich mich im Ausbildungsdienst als Referendar.